LA PROMESA DEL GOBIERNO ABIERTO

Coordinadores

Andrés Hofmann
Alvaro Ramírez Alujas
José Antonio Bojórquez Pereznieto





ISBN - En trámite



LA PROMESA DEL

GOBIERNO ABIERTO

Coordinadores

Andrés Hofmann
Alvaro Ramírez Alujas
José Antonio Bojórquez Pereznieto

Colaboración
Innovación Politica de estado Data
Acceso PARTICIPACIÓN
ACCESO Administración pública
Formatos abiertos Innovación Politica de estado
DATA GOBIERNO
DATA
ACCESO TRANSPARENCIA
Información abierta
Colaboración
Innovación
ACCESO
Colaboración
Acceso
ACCESO
DATA
ACCESO
Innovación
TRANSPARENCIA
Transparencia
Data
Acceso Información abierta
Colaboración
Innovación ACCESO
DATA
ABIERTO
DATA
Transparencia
Aplicaciones ciudadanas
ACCESO
Información abierta
Colaboración
Transparencia
Aplicaciones ciudadanas
Innovación Politica de estado
Información abierta
Formatos abiertos Aplicaciones ciudadanas
Innovación Politica de estado
DATA Acceso Información abierta
Colaboración
Acceso
GOBIERNO
DATA
TRANSPARENCIA
DATA
EMPRESAS CÍVICAS
Acceso Información abierta
Colaboración
Información abierta
Colaboración
Acceso Politica de estado
Aplicaciones ciudadanas
ABIERTO
Data ACCESO
Aplicaciones ciudadanas
Colaboración
DATA GOBIERNO
Innovación Politica de estado
DATA
REUTILIZACIÓN
DATA
Transparencia
Innovación
Aplicaciones ciudadanas
Transparencia

ÍNDICE



PRÓLOGO

JOSÉ MIGUEL INSULZA

La presente obra, una variada compilación de artículos de autores de diferentes orígenes del mundo académico, político y de la sociedad civil, nos invita a tomar parte de un diálogo que se viene dando, con diferentes grados de participación, entre la ciudadanía y los gobiernos en torno de un novedoso planteamiento conceptual de gobierno abierto. Esta discusión se enmarca en un cuadro mayor sobre la calidad de las democracias asociado a la promoción de la gobernabilidad, la buena gestión, los valores democráticos, el fortalecimiento de la institucionalidad política y la participación ciudadana.

El Gobierno abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial. Las consideraciones vertidas en esta obra son, en parte, el reflejo del despertar ciudadano que exige más de sus instituciones. El cuerpo de este compendio hace hincapié sobre un punto esencial al circunscribir el debate no solamente en la óptica de fomentar una cultura democrática integral, pero más bien en el desarrollo de programas y actividades dirigidas a promover los principios y prácticas democráticas.

Los principios que rigen el gobierno abierto se inscriben en la tradición de derechos de primera generación, como la libertad de la prensa y de la libre circulación de información y de ideas. Estos mismos valores son erigidos como derechos imprescindibles en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que, en su artículo IV, establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio”.



JOSÉ MIGUEL INSULZA

Fue elegido Secretario General de la OEA el 2 de mayo de 2005, y reelegido el 24 de marzo de 2010. El reconocido político chileno cuenta con una destacada trayectoria en el servicio público en su país. Cuando asumió el cargo de Secretario General por un término de cinco años, Insulza se comprometió a “fortalecer la relevancia de la Organización e incrementar su capacidad de acción”.

Abogado de profesión, Insulza tiene una licenciatura en derecho de la Universidad de Chile, hizo estudios de postgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y una maestría en ciencia política en la Universidad de Michigan. Fue profesor de Teoría Política en la Universidad de Chile y de Ciencia Política en la Universidad Católica de Chile, hasta 1973. También hasta ese año, sirvió como asesor político del Ministerio de Relaciones Exteriores, y como director de la Academia Diplomática. Inició su actividad política durante sus años de estudiante, y alcanzó los cargos de vicepresidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), presidente del Centro de Estudiantes de Derecho de la Universidad de Chile, y presidente de la Unión de Federaciones Universitarias de Chile (UFUCH).

A comienzos de los años setenta, Insulza participó activamente en el Gobierno de Unidad Popular de Salvador Allende y, tras el golpe de Estado que llevó al poder al general

Augusto Pinochet, inició un exilio que duró 15 años, primero en Roma (1974-1980) y luego en México (1981-1988). En la ciudad de México, fue investigador y luego director del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Profesor de la Universidad Autónoma de México, de la Universidad Iberoamericana y del Instituto de Estudios Diplomáticos.

Insulza pudo regresar a Chile a principios de 1988 y se integró a la Concertación de Partidos por la Democracia, la coalición que venció en el plebiscito en contra del régimen de Pinochet en octubre de ese año. Miembro del Partido Socialista, ocupó importantes posiciones de alto nivel en los Gobiernos de la Concertación.

Bajo la administración del Presidente Patricio Aylwin, Insulza sirvió como embajador Chileno para la Cooperación Internacional, Director de Asuntos Económicos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Vicepresidente de la Agencia de Cooperación Internacional.

En marzo de 1994, durante la administración del Presidente Eduardo Frei, Insulza fue designado para el cargo de Vicecanciller, y en septiembre del mismo año fue nombrado Ministro de Relaciones Exteriores. En 1999, fue Ministro Secretario General de la Presidencia y, al año siguiente, bajo la Presidencia de Ricardo Lagos, fue nombrado Ministro del Interior y Vicepresidente de la República. Cuando dejó su cargo, en mayo de 2005, Insulza había ejercido funciones a nivel ministerial por más de una década, el mayor período continuo para un ministro en la historia chilena. Insulza nació el 2 de junio de 1943. Está casado con Georgina Núñez Reyes y tiene tres hijos: Francisca, Javier y Daniel.

Sin querer entrar en una tediosa explicación socio-histórica, lo que es indudable es que nos encontramos presenciando la compleción de un ciclo iniciado hace unos doscientos años y que, hoy día, los ideales emancipadores que inspiraron a nuestras generaciones pasadas inspiran a nuestras generaciones actuales en hacer efectivo, y de forma práctica, los conceptos inclusivos y abarcadores de una ciudadanía libre y democrática.

Somos testigos también de que la democracia ha ampliado su horizonte político a la esfera social. El individuo no solo es considerado como ciudadano, sino que es considerado en la multiplicidad de sus funciones, lo que contribuye a promover la cultura democrática en esferas y dimensiones mayores a las que inicialmente se habían previsto.

Desde esta perspectiva, el gobierno abierto afianza la democracia como ente que permite la participación de los interesados en deliberaciones políticas, sin que ellos sean parte necesariamente de un cuerpo político específico. Solo ahora, con el avance tecnológico y la ampliación del internet, se ha podido iniciar esa interacción en una forma original y con costos asumibles para los Estados. El entablar este diálogo constante con sus ciudadanos no solamente permite afianzar los flujos de comunicación con una y otra parte, pero también fomenta la transparencia al impulsar la información continua y al promover la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Asimismo, permite la retroalimentación, al implicar los ciudadanos en la administración. Finalmente, fomenta la participación activa de los ciudadanos al involucrarlos en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas.

La democracia ha avanzado, sin duda, en el mundo, y en América Latina se ha ido consolidando de manera procedimental, aunque todavía falta por afianzar una plena democracia ciudadana. El gobierno abierto viene precisamente a llenar esa carencia, al entablar que las decisiones políticas queden condicionadas y determinadas, en parte, por la sociedad civil. En este sentido, la democracia supone de un ideal ideológico preciso, pero también supone la construcción de una ciudadanía integral, es decir, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, civil y social.

Los autores de este compendio plantean una cuestión de fondo, la cual reside precisamente en que nuestras democracias se encuentran afectadas por la falta de diálogo. La democracia no es solamente la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal, ni tampoco reunirse en el seno de instituciones democráticas, sino más bien forjar redes de confianza que permitan a todos los ciudadanos sentirse parte de la misma institucionalidad, de la misma nación. Esto implica, desde luego, un buen funcionamiento del Estado en crear un mayor dinamismo de la democracia.

La ola de democratización que vivió la región tuvo que heredar varias dificultades que venían rezagadas, y las demandas de los ciudadanos después de casi treinta años desde las transiciones democráticas, se hacen cada día más presentes. Una democracia de calidad demanda que los ciudadanos exijan no solamente mayores derechos, pero también cuentas a sus gobernantes, que participen activamente en la definición e implementación de políticas, y que ejerzan plenamente sus derechos. Mayor participación y mayores derechos resultan en un desarrollo más pleno, más equitativo y más inclusivo de los países.

Creo que se ha hecho un enorme esfuerzo en esto. La reforma del Estado, no solamente con el sentido de hacerlo más democrático, pero también más eficiente, ha sido un objetivo de todos nuestros gobiernos en los últimos años. En el proceso actual de asentamiento democrático, la transparencia, la probidad, la rendición de cuentas, y el intercambio de buenas prácticas son principios que se han venido añadiendo a la idea que nos podemos hacer de democracia, al forjar marcos normativos conducentes a una mejor gestión pública, a una mejor gobernabilidad democrática.

Si queremos producir las reformas necesarias exigidas por la realidad actual, es indispensable optar por el camino de la política. En cierto sentido, el gobierno abierto se encuentra revindicando el rol del Estado en atender los desafíos de sus ciudadanos, y estos últimos se conciben como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema político.

En la coyuntura actual, en donde existe un compromiso generalizado con la democracia, es imprescindible abarcar un diagnóstico de las diversas opciones institucionales, en un esfuerzo por ofrecer un futuro democrático con gobiernos eficientes y que puedan brindar un desarrollo económico inclusivo a la población. La iniciativa de gobierno abierto perpetúa la necesaria capacidad de regeneración de la democracia, abriendo vías conducentes a sociedades siempre perfectibles, donde la justicia, las libertades y los anhelos de igualdad garanticen la dignidad de los ciudadanos.

PREÁMBULO

JOAN SUBIRATS

¿Ha sido realmente significativo el impacto de internet en los procesos de intervención política y administrativa? En este volumen, que tengo el honor de introducir, se nos ofrecen muchas pistas y elementos para poder argumentar mejor sobre un tema sin duda crucial. La respuesta puede ser contradictoria, pero lo que no ofrece dudas, desde mi punto de vista, es que estamos en pleno cambio de época, y que en ese interregno el cambio tecnológico es el elemento determinante. En el campo de la política, de las políticas y de la gestión pública, lo que importa es analizar las estrategias de adaptación-transformación adoptadas por los distintos actores e instituciones, entendiendo que todo gran proceso de cambio, y este lo es, pone en cuestión posiciones de poder y procesos considerados casi como "naturales". No hay duda que lo importante es dilucidar si internet es simplemente un nuevo instrumento, una nueva herramienta a disposición de los operadores políticos y de los gestores públicos para seguir haciendo lo que hacían, o significa realmente una sacudida, un cambio importante en la forma de llevar a cabo su función.

Desde nuestro punto de vista, y siguiendo una afortunada expresión de Mark Poster, internet no es un "martillo" nuevo que sirve para clavar más deprisa o con mayor comodidad los "clavos" de siempre. Esa visión reduce la revolución tecnológica y social que implica internet a un mero cambio de instrumental operativo. Desde esa perspectiva, las relaciones de poder, las estructuras organizativas, los procedimientos administrativos o las jerarquías e intermediaciones establecidas no variarían. Lo que quedaría afectado es su eficiencia, su rapidez, su forma concreta de operar, pero no, como decíamos, la lógica de los procesos, las dinámicas de intermediación o los equilibrios



JOAN SUBIRATS

Es doctor en ciencias económicas y catedrático de ciencia política de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP), desde su creación hasta julio del 2009. Actualmente es el responsable del Programa de Doctorado del IGOP, y es especialista en políticas públicas y temas de gestión e innovación democrática. Colabora habitualmente en diversos medios de comunicación.

Ocupó la cátedra Principe de Asturias en la Universidad de Georgetown, durante el curso 2002-2003. Es profesor visitante en las universidades de Roma-La Sapienza, University of California-Berkeley, New York University, CIDE y UNAM, en México, así como en UBA y General Sarmiento en Argentina, y en un gran número de universidades y centros de investigación españoles.

Se ha especializado en temas de gobernanza, gestión pública y en el análisis de políticas públicas y exclusión social, así como en problemas de innovación democrática, sociedad civil y gobierno multinivel, materias sobre las que ha publicado numerosísimos libros y artículos. Entre sus más recientes obras, editadas en solitario o coautoría, destacan: *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*, Fundación la Caixa (Colección de estudios

sociales 16, Barcelona, 2004); *Fragilidades Vecinas. Narraciones de exclusión social urbana* (Icaria, Barcelona, 2006); *Networked Politics. Rethinking political organisation in an age of movements and networks* (Transnational Institute, Amsterdam, 2007); *Educación e inmigración: nuevos retos para España en una perspectiva comparada* (Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2007); *Analisis y gestión de políticas públicas* (Ariel, Barcelona, 2008); *Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España* (CIDOB, Barcelona, 2008); y *Autonomies i Desigualtats a Espanya: Percepcions, evolució social i polítiques de benestar* (Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011).

de poder. En cambio, si entendemos que internet modifica la forma de relacionarnos e interactuar hasta el punto que puede alterar o hacer prescindir totalmente de los procesos de intermediación pre-existentes, generando vínculos y lazos mucho más directos y horizontales, coincidiremos en que estamos ante un cambio en profundidad de nuestras sociedades. No forzosamente mejor, no forzosamente más justo, pero sin duda distinto. Desde este punto de vista, internet expresa otro orden social, otro "país". No nos obliga solo a modificar las respuestas, nos permite replantear las preguntas.

Lo cierto es que, hasta ahora, muchas veces cuando se ha hecho referencia a expresiones como "e-democracy" o "e-government", más bien lo que se ha hecho es no poner en cuestión ni lo que se hacia ni la forma de hacerlo, sino más bien buscar en el nuevo recurso tecnológico disponible una forma más eficiente, más ágil, más rápida de llevar a cabo las rutinas procedimentales previas. Sin salir, por tanto, de la lógica instrumental, o "martillo" a la que antes aludíamos. Si nos referimos a lo que se ha venido a denominar como "e-democracy", se observan intentos más o menos logrados de mejorar, usando internet, la *polity*, es decir, la forma concreta de operar el sistema o régimen político y las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Y cuando encontramos referencias al "e-government" o a la "e-administration", observamos el intento de aplicar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el campo más específico de las *policies* (o sea, de las políticas públicas) y, sobre todo, en su gestión. No siempre estos procesos de mejora y de innovación vía internet tratan de explorar nuevas preguntas o reformulaciones de las ya existentes, sino que se sitúan en el estricto campo de la mejora de lo ya existente. Y probablemente estaremos de acuerdo en que muchas de nuestras democracias necesitan algo más que una capa de pintura.

Por tanto, no se trata evidentemente de un debate estrictamente técnico o de estrategia en la forma de adaptar la política democrática a los nuevos tiempos. El problema no es si internet y las TIC sirven más y mejor para una cosa o para otra. El problema clave es dilucidar si los cambios tecnológicos generan, o al menos permiten, cambios en las estructuras de poder actualmente

existentes, y otorgan más autonomía a los ciudadanos, un mejor empoderamiento, una mejor dinámica de inclusión social.

Sin minusvalorar los avances que se han ido haciendo, el problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y administraciones públicas, no sabemos si están realmente respondiendo a los problemas de déficit democrático y de "sociedad alejada", que están muy presentes en el escenario actual. En ocasiones observamos que este tipo de visión instrumental puede contribuir a realzar los aspectos más elitistas del sistema democrático representativo (reforzar la capacidad de manejar y controlar los flujos de información, convertirse en nudos de recursos e información, reforzar las interrelaciones horizontales y verticales con actores no públicos y con otras instituciones u organismos políticos), mientras que pueden ir quedando en un segundo plano los aspectos más estrictamente democratizadores del sistema (capacidad de respuesta, capacidad de rendir cuentas, transparencia, canales de empoderamiento y autonomía ciudadana).

Estamos asistiendo al surgimiento de una sociedad en la que la relación y la posibilidad de compartir forman parte intrínseca de la comunicación, y no es un mero resultado de esta última, o un subproducto comunicativo. Los dos elementos clave son la creciente subjetividad o individualización de los actores (que no forzosamente desemboca en el individualismo), y la enorme facilidad de comunicación que generan las TIC. En ese contexto se da una gran demanda de autonomía (que va más allá del esquema libertad-control tradicional de la sociedad moderna), surgen mercados alternativos, aparecen nuevas redes y agregados sociales, y emergen nuevas culturas que hacen de la diferencia su valor añadido. En la perspectiva tradicional, las esferas de las instituciones públicas parten de un concepto de libertad y de participación muy vinculado a la libertad de voto y al ejercicio del mismo, mientras el control se relaciona con el cumplimiento de unas leyes emanadas de esa voluntad popular, expresada con el mecanismo representativo. En el nuevo contexto social que estamos describiendo, la libertad se basa en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad, mientras el control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo.

La política, la configuración e implementación de las políticas, en ese escenario se vuelven menos previsibles, más difusas, adquiriendo características diferentes en cada ámbito sin que puedan seguir considerándose monopolio de los poderes públicos o coto cerrado de las administraciones públicas. Las instituciones políticas no ocuparían ya el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar. Por debajo, y en su periferia, se ha ido tejiendo ese entramado cívico fundamentado en las lógicas y los bienes relacionales. Es precisamente este aspecto autónomo y relacional lo que caracterizaría ese nuevo tejido social; y esas mismas características son las que, al mismo tiempo, le dan ese carácter fragmentario, de multiplicación de grupos aislados, en que puede resultar difícil articular o reconocer una "sociedad" como tal. En esa fragmentación, llena de potencialidades y de posibilidades, pero también de riesgos, puede resultar difícil reconciliar pluralismo con justicia, diversidad con pertenencia, o democracia con diferencia. Por otro lado, no podemos caer en un ciberoptimismo ingenuo, y conviene recordar que las dinámicas de la red pueden generar nuevas jerarquías, controles y monopolios. A pesar de ello, lo cierto es que, a la sombra de las TIC, crece y se recompone sin parar la realidad y el entramado cívico y asociativo, haciendo surgir nuevas comunidades presenciales o virtuales, desarrollando nuevas identidades, nuevos espacios o esferas públicos, nuevas vías de gestión de los asuntos colectivos, e incrementando la reflexividad política y las nuevas autonomías sociales.

Lo que está en juego, en definitiva, no es solo el repensar en qué medida internet pueda afectar a las instituciones políticas y la ciudadanía, sino que la profundidad de los cambios que genera y generará internet podrían llevar a cuestionarnos la posición, los roles y modalidad de intermediación y de interacción que han venido caracterizando a las instituciones políticas. En ese contexto, las TIC permiten la ampliación del espacio público, entendido no como una esfera propia de las instituciones representativas, sino como un marco de respuesta colectiva a problemas comunes. Los Estados pueden ir perdiendo centralidad y eficacia como espacio de toma de decisiones y punto de delegación para la implementación de la agenda pública frente a un aumento de la participación cívica en la resolución de problemas comunes y en la provisión de servicios y bienes públicos. En otras palabras, una sociedad civil más activa y

autónoma que asume responsabilidades sobre la resolución pública de los problemas comunes. Ello podría conllevar un notable cambio en las tradicionales posiciones jerárquicas del Estado, que pasaría a tener roles más complementarios y de garante que de decisor único y ejecutor privilegiado.

Todo está aún por dilucidarse. Nos es más fácil describir los aspectos que aparecen como insuficiencias frente a los retos actuales que concretar nuestras propuestas de mejora y de transformación. Pero, de lo que no cabe duda, es de que un libro como el que aquí prologamos constituye un activo imprescindible para este debate, que auguramos rico y complejo. Nuestra propuesta, ha sido y es la de repensar los problemas, examinar e integrar su complejidad en las distintas formas de ver política, políticas y administraciones públicas, para desde esa reconsideración de los temas, y desde esa aceptación de la complejidad (no como obstáculo sino como condición), poder repensar la política y las políticas de respuesta. Y las aportaciones aquí recogidas van en esa misma línea: incorporar las potencialidades del nuevo escenario que genera internet, e incorporar a la ciudadanía de manera directa, comunitaria y autónoma en la tarea de organizar el nuevo escenario social y vital.



INTRODUCCIÓN

ANDRÉS HOFMANN - ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS - JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ

Este libro partió como una idea vaga, producto de una conversación en los pasillos del salón de eventos de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la ciudad de México, donde se realizaba un encuentro regional sobre gobierno abierto. En las semanas que siguieron, la idea fue tomando cuerpo: nos propusimos convocar a un destacado grupo de *creyentes* en las bondades del *open government* y el *open data*, con el propósito de adelantar un mosaico de reflexiones y prácticas.

Reunimos 25 ensayos, escritos especialmente para esta publicación por autores que provienen de siete países iberoamericanos. Entre ellos, servidores públicos en ejercicio activo, académicos, consultores e integrantes de organizaciones de la sociedad civil.

¿Cuál es nuestra apuesta? Albergar en una sola obra una suerte de *estado del arte* en materia de gobierno abierto, que sirva como *base, referencia y orientación* para aquellos que toman decisiones en el ámbito gubernamental, reflexionan desde la investigación académica, y lo promueven desde la sociedad civil y la ciudadanía.

Suponemos que la diversidad de visiones que ofrecemos permitirán vislumbrar la *promesa* del gobierno abierto; esto es, mejorar el bienestar de la gente y profundizar la institucionalidad democrática que rige nuestras naciones.

La idea del gobierno abierto como política pública es novísima, por lo que se encuentra en pleno proceso de construcción; por eso mismo, este es un libro abierto. Más que respuestas concluyentes, pretendemos que el lector identifique interrogantes y respuestas posibles que conduzcan



ANDRÉS HOFMANN

Es fundador y Director General de la revista Política Digital (http://politicadigital.com.mx). Con anterioridad, formó parte de los equipos que fundaron el periódico *La Jornada*, en México, y las revistas *América Economía* y *Pluma y Pincel*, en Chile.

Fue consultor del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y de varias publicaciones académicas, culturales y políticas en Chile, Guatemala y El Salvador.

Cuenta con un BA en Letras y Lenguas Españolas y Antropología por la Universidad de las Américas en Puebla; cursó estudios de maestría en Antropología Social en el Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, y está a punto de obtener su maestría en comunicaciones, por parte de la Universidad Iberoamericana, México.

Fue coordinador de contenidos del programa *Zona Abierta*, que Televisa transmitió por televisión abierta todas las semanas durante nueve años.

En los años setenta y ochenta formó parte del equipo de profesores que fundaron el Colegio de Bachilleres y posteriormente la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, donde fue profesor de tiempo completo.



ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

Es fundador, coordinador del área de Administración Pública e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) en Madrid, España. Es doctorando en ciencias políticas, con mención en gobierno y administración pública (IUIOG/UCM), así como licenciado en ciencias políticas, administrador público, y magíster en gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile. Sus áreas de trabajo e intereses de investigación actualmente son: gobierno abierto (*open government*) y gobernanza colaborativa; reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas; sociotecnología; liderazgo e innovación en la gestión pública; *e-Government* y servicios públicos 2.0; y dirección pública y servicio civil.

Actualmente coordina la campaña internacional Open Government Standards, a través de Access Info Europe, y en los últimos años ha colaborado académicamente con diversas organizaciones como el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de España, entre otras. También ha sido consultor del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas (ONU), FIIAPP, y USAID, entre otros.

Email: alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org / alvaro.ramirez.alujas@gmail.com
Sitio Web: http://www.gigapp.org
Twitter: http://twitter.com/redmatriz
Blog: http://thepowerofopengov.tumblr.com/

hacia la implementación de políticas de Estado relacionadas con el gobierno abierto.

Carta de navegación

Los 25 ensayos se agruparon en seis capítulos temáticos referidos al debate actual sobre gobierno abierto.

En el capítulo I, *Los límites de la transparencia gubernamental y del acceso ciudadano a la información pública,* se tratan diversas cuestiones sobre uno de los pilares del gobierno abierto: el derecho a saber y el acceso a la información pública. En la actualidad, son relevantes, pero insuficientes, los dispositivos institucionales para que la ciudadanía acceda a la información pública gubernamental. La interacción Estado/sociedad sigue un procedimiento estanco y rutinario: *pedir y dar*. El gobierno abierto, en cambio, inaugura una nueva visión para la transparencia gubernamental, puesto que la aleja de su aletargamiento y permanentes amenazas de retrocesos, y la impulsa hacia un dinamismo y profundización nunca antes vistos. El tema es abordado por dos de los principales responsables en la materia en Iberoamérica: Jacqueline Peschard, Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IFAI) de México, quien reflexiona sobre el avance del gobierno abierto, el acceso a la información y la transparencia proactiva en su país; y Alejandro Ferreiro, Presidente del Consejo para la Transparencia (CPLT) de Chile, que analiza el equilibrio virtuoso entre la transparencia y la defensa de los bienes jurídicos que justifican proteger cierta información en el contexto de lo público.

Sigue un esfuerzo por identificar los pilares que sostienen el concepto gobierno abierto que, como se dijo, es una idea en construcción. ¿Es más que la "vieja" y conocida transparencia gubernamental, o trae consigo la promesa de crear nuevos espacios de trabajo entre el Estado y la sociedad para revolucionar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos?

Los capítulos II y III responden a la misma pregunta: ¿Qué es el Gobierno Abierto? En el II se presentan diversas posturas desde el punto de vista conceptual: Manuel Villoría reflexiona desde el institucionalismo discursivo, y ofrece una fundamentación conceptual del gobierno abierto como subsistema de políticas. Cristóbal Cobo propone una síntesis de la evolución del concepto desde el ámbito de la transparencia hacia la emergente inteligencia cívica, mientras Eva Campos y Ana Corojan hacen un riguroso repaso a las expectativas que supone el desarrollo de este tipo de estrategias. Finalmente, Rafael Martínez Puón presenta un análisis sobre la nueva ciudadanía que se configura en este escenario, lo que contrasta con los retos que José Antonio Bojórquez expone al referirse a la caja negra del Estado frente a estos desafíos.

El capítulo III responde a la misma pregunta, pero desde una perspectiva latinoamericana. María Cecilia Güemes y Álvaro Ramírez-Alujas exploran las posibilidades del gobierno abierto desde la mirada de los procesos de reforma del Estado y modernización de la gestión pública, orientando el debate hacia los alcances, obstáculos y recomendaciones para consolidar este tipo de políticas en la región. Silvana Fumega y Fabrizio Scrollini, por su parte, presentan un detallado análisis sobre los avances en materia de acceso a la información pública y su estrecho vínculo con las posibilidades reales de concretar la promesa del gobierno abierto en América Latina.

¿Qué son los datos abiertos y para qué sirven? Este es el tema del capítulo IV. La esencia de los gobiernos abiertos consiste en gestionar la información y datos públicos gubernamentales en formatos que le permitan a la ciudadanía reutilizarlos para los fines que se estime conveniente, lo que implica, de ser el caso, lucrar con esa información. Esto es relevante pues re-significa lo que tradicionalmente se entiende por participación y colaboración ciudadana en los asuntos gubernamentales puesto que abre la puerta para la innovación y el emprendimiento y, sobre todo, permite generar *nuevos conocimientos* sobre nuestro entorno, país y planeta en que vivimos. Y el ciudadano que *sabe más*, empodera su presencia en la vida pública.



JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ

Es doctor en administración pública y maestro en economía y gobierno por la Universidad Anáhuac, en el Estado de México. Cursó la licenciatura en derecho en la Universidad Olmeca, en el estado de Tabasco, México, y realizó el diplomado en introducción al derecho a la información de la OEA y el diplomado en gobierno electrónico de la CEPAL. Actualmente es Consejero Propietario del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP), órgano garante en el que con anterioridad se desempeñaba como Director Jurídico Consultivo. Como docente es profesor de derecho a la información y gobierno abierto en la Universidad Olmeca.

Fue electo Coordinador de la Región Sur de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) para el periodo 2012-2013.

Alejandro Barros realiza un extraordinario esfuerzo por explicar, de manera simple, profunda y detallada, el concepto y la utilidad de los datos abiertos. Carlos de la Fuente y Martín Álvarez abordan las perspectivas de futuro ligadas al *open linked data* en el marco de los esfuerzos de apertura de los gobiernos. Alberto Abella, por su lado, plantea los criterios que permiten evaluar el impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos; y para cerrar el capítulo, Alejandra Naser y Gastón Concha sugieren ideas para promover una ruta crítica que permita construir infraestructuras de datos abiertos.

La principal promesa del gobierno abierto es, tal vez, que la sociedad pueda gestionar cantidades inconmensurables de información que ahora, por primera vez y gracias a las tecnologías de la información, pueden, potencialmente, estar a disposición de cualquier persona, para que la utilice como mejor convenga a sus intereses. Esta posibilidad de reutilizar la información pertrecha de información al ciudadano como nunca antes, reduce las asimetrías previamente existentes y desafía las visiones tradicionales sobre el sistema político y el ejercicio de la democracia. Al respecto, hay más práctica que conceptos. Por tal motivo, acudimos a quienes promueven el gobierno abierto (los activistas), para que nos cuenten sus experiencias. Karina Banfi desarrolla una reflexión sobre el rol y perspectivas de las organizaciones no gubernamentales en las políticas de apertura de los gobiernos latinoamericanos, mientras que los integrantes de Consorcio de la Transparencia discuten la necesidad de crear espacios de trabajo colaborativo entre los actores de la sociedad civil y los gobiernos para pavimentar un círculo virtuoso que fomente la apertura y participación ciudadana.

Por otro lado, y en una perspectiva más práctica, Justine Dupuy y Haydeé Pérez exponen experiencias concretas realizadas en México, como por ejemplo el uso y destino de la publicidad oficial. Lo mismo ocurre con “Transparencia Hacker en Brasil”, texto en el que Daniela B. Silva da cuenta del proceso de gestación y resultados alcanzados a través de esta iniciativa cívica.

Finalmente, en el capítulo VI abrimos un espacio para presentar experiencias concretas sobre la puesta en marcha de

políticas públicas de gobierno abierto, originadas en el ámbito de las autoridades gubernamentales. Estos ejercicios sirven como orientación y/o referencia para otros gobiernos y administraciones públicas en la región. Los casos son muy heterogéneos, pues responden a una diversidad de criterios para definir y ejercer el gobierno abierto.

Así, en este capítulo se incluye una reflexión inicial sobre la Alianza por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), a cargo de Juan Pardinas, quien explora la potencialidad de esta iniciativa multilateral, que a la fecha cuenta con más de 50 países miembros, y que promueve la implementación de políticas de gobierno abierto. Presentamos también la experiencia de Chile en esta materia, a cargo de Alberto Precht y Helmuth Huerta. Eduardo Guerrero expone un completo análisis sobre los avances y resistencias en México, mientras que José Clastornik y Virginia Pardo reflexionan sobre la consolidación del gobierno abierto como parte integral de la agenda digital en Uruguay.

Siguen tres experiencias de gobiernos regionales: Oscar Guerra Ford expone el caso de la capital mexicana (México Distrito Federal), Jordi Graells el de Cataluña, y Nagore de los Ríos y Alberto Ortiz de Zárate la del País Vasco (Irekia y Open Data Euskadi). Para cerrar este capítulo, Marc Garriga presenta un detallado análisis sobre el fomento de las políticas de gobierno abierto y open data en las instituciones europeas.

Agradecimientos

Este es un trabajo colectivo que ha sido posible gracias al generoso y desinteresado aporte de cada uno de los autores que, junto a los coordinadores del libro, trabajamos *ad honorem.*

Agradecemos al Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), José Miguel Insulza y al profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, Joan Subirats, por la confianza depositada en este esfuerzo.

Por último, externamos nuestra gratitud al equipo liderado por Oscar Guerra Ford, Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), por haber diseñado el libro, y por haber creado el sitio web www.lapromesadelgobiernoabierto.info. Agradecemos también a Felicitas del Carmen Suárez Castro Consejera Presidenta del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP), Tabasco, México, por hacer posible la corrección de estilo.

Desde México y Chile
En Diciembre de 2012.

Andrés Hofmann
Álvaro V. Ramírez-Alujas
José Antonio Bojórquez Pereznieto

CAPÍTULO 1

LOS LÍMITES DE LA TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL, Y DEL ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

DEL GOBIERNO ABIERTO A LA TRANSPARENCIA PROACTIVA: LA EXPERIENCIA DEL IFAI EN 2011

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

"… open government is not only about openness in informational terms but also about openness in interactive terms"

"…gobierno abierto no es únicamente la publicación de información sino la apertura que permite la interacción."[1].

Escribir sobre gobierno abierto es un reto mayúsculo, principalmente porque no existe una definición conceptual terminada y asumida como válida por un grupo amplio e influyente de participantes. En ese sentido es más ilustrativo y útil aproximarse al concepto de gobierno abierto como una iniciativa en marcha, que engloba muchas aspiraciones de sectores distintos de la sociedad, y que va definiéndose más bien por las diferentes experiencias que ocurren en las sociedades en las que esta iniciativa tiene seguidores; es decir, definirla por su puesta en práctica y por sus resultados.

De este modo, el origen de la Iniciativa de la Alianza para el Gobierno Abierto es singular, ya que se sustenta en conversaciones de un grupo diverso, integrado por individuos con experiencias en las organizaciones de la sociedad civil,

JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

Es doctora en ciencias sociales por el Colegio de Michoacán y profesora titular de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM desde 1979, actualmente con licencia. Fue consejera electoral del Consejo General del IFE, entre 1996 y 2003, comisionada del IFAI, desde marzo 2007, y comisionada presidenta de dicho organismo, a partir de abril 2009. Es Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, desde 1988, y del Seminario de Cultura Mexicana, desde 2007. Entre sus publicaciones más recientes destacan "De la conducción gubernamental al control parlamentario: 30 años de reformas electorales", en *Instituciones y procesos políticos*, Soledad Loaeza y Jean Francois Prud´homme (coords), México, El Colegio de México, 2010 (Los grandes problemas de México, XIV), y *Mexico's Democratic Challenges. Politics, Government and Society*, (ed. Andrew Selee y Jacqueline Peschard, Woodrow Wilson Center Press / Stanford University Press, 2010.

[1] MEIJER, Albert J., CURTIN, Deirdre, HILLEBRANDT Maarten. Open government: connecting voice and vision. *International Review of Administrative Sciences,* Volume 78, Number I, March 2012: An International Journal of Comparative Public Administration Government Transparency: creating clarity in confusing conceptual debate. P. 11. Traducción de la autora.

en el periodismo, en la iniciativa privada y en el gobierno. Los elementos comunes de esta conversación fueron la importancia de la transparencia, el acceso a la información gubernamental, la rendición de cuentas y la participación social en los asuntos públicos, así como la amplia utilización de las tecnologías de la información.

Esta conversación escaló rápidamente en la administración del Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, y desde ahí fue sumando a personas de diferentes países con prácticas exitosas en materia de transparencia. Durante 2010 se gestaron algunos lineamientos sobre gobierno abierto, que serían conocidos públicamente el siguiente año como *Open Government Partnership*.

En una ceremonia realizada el 12 de julio de 2011 en Nueva York, en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, los presidentes Obama, de los Estados Unidos, y Dilma Rousef, de Brasil, presentaron las bases de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership* como una iniciativa internacional que promueve políticas de transparencia mediante tres principios: confianza pública, sistema de transparencia y participación de la sociedad con el gobierno. La iniciativa multilateral busca que los gobiernos se comprometan a elevar los niveles de transparencia, a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos y a combatir la corrupción a partir del uso de las nuevas tecnologías de la información para generar comunidades seguras.

Es importante mencionar que México, y en particular el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), fue miembro del Comité Promotor de la iniciativa, y que fue la instancia que dirigió y supervisó el desarrollo de este proyecto, conocido en en español como la *Alianza para el Gobierno Abierto* (AGA). Al formalizarse la iniciativa, en abril de 2012, la figura del Comité Promotor se transformó en Comité Directivo. México continúa siendo parte de esta instancia.

Desde el inicio, ocho países (Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica) nos comprometimos con esta Iniciativa, y al hacerlo reconocimos que las sociedades hoy demandan gobiernos transparentes y responsables

socialmente, que rindan cuentas claras sobre las funciones que tienen a su cargo. Hicimos nuestro el compromiso de promover el gobierno abierto y de velar por un mayor grado de participación e inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos.[2] De igual manera, reconocimos que los ocho países fundadores de esta Alianza nos encontrábamos en diferentes etapas en el desarrollo de políticas para satisfacer dichas demandas. Más que una desventaja, tal divergencia en los grados de evolución de transparencia ofrecía una oportunidad para intercambiar información, compartir experiencias y tener acceso a mejores prácticas, lo que constituye una ocasión inmejorable para abrir canales de comunicación y trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, y para elevar el nivel de exigencia y compromiso de los gobiernos con la transparencia.[3]

Para integrarse a la AGA los países interesados deben adoptar una declaración de alto nivel que prevé entregar un plan de acción, desarrollado con base en una consulta pública, y comprometerse a informar sobre su progreso en el futuro.[4] En tales planes de acción los países habrán de escoger al menos uno de los grandes desafíos previstos en la Alianza y que son los siguientes:

- **Mejora de servicios públicos:** Comprende toda la gama de servicios públicos para la población, tales como salud, educación, justicia penal, agua potable, electricidad y

[2] Entre las organizaciones de la sociedad civil participantes se encuentran *Africa Center for Open Governance* (Kenya), Instituto de Estudios Socioeconómicos (Brasil), Instituto Mexicano para la Competitividad (México), *International Budget Project* (Internacional), MKSS (India), *National Security Archives* (EE.UU.), *Revenue Watch Institute* (Internacional), *Transparency and Accountability* (Internacional) y *Twaweza* (Tanzania).

[3] En las mismas fechas de su formalización se llevó a cabo en Washington una reunión de alto nivel a la que concurrieron la mayor parte de los países invitados para discutir buenas prácticas a través de paneles interactivos, realizar sesiones para enmarcar la problemática y llevar a cabo una lluvia de ideas. Al final de la jornada, se organizó un panel, denominado "Innovation Alley", donde empresas del sector privado presentaron propuestas tecnológicas y metodologías para intensificar el gobierno abierto.

[4] El Plan de Acción prioriza las iniciativas más importantes para cumplir con ciertos objetivos y metas en el marco de las propuestas generales en el *Open Government Partnership*.

telecomunicaciones, y se busca promover la mejora de los servicios públicos, así como la participación innovadora del sector privado.

- **Aumentar la integridad pública:** Abarca ética pública, prevención y ataque a la corrupción, reformas financieras, así como promoción y afianzamiento de libertades de la sociedad civil y de los medios de comunicación.
- **Manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia:** Incluye la asignación de recursos presupuestarios, financiamiento tanto interno como externo de proyectos sustentables, y aprovechamiento y conservación de recursos naturales.
- **Construcción de comunidades más seguras:** Implica seguridad pública, respuesta y atención ante desastres naturales, riesgos ambientales y protección civil.
- **Aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas:** Se refiere a responsabilidad empresarial en temas tales como medio ambiente, protección del consumidor, participación de la comunidad y lucha anticorrupción.

Hoy, más de 57 países se han incorporado a la Alianza para el Gobierno Abierto y han venido presentando sus planes de acción, mientras que los países fundadores debemos dar cuenta de los avances en el cumplimiento de los compromisos asumidos en septiembre de 2011 al firmar la Declaración de la Alianza. México presentó su plan de acción enfocándose en cuatro de los cinco grandes retos referidos: 1) Mejorar los servicios públicos; 2) Aumentar la integridad pública; 3) Administrar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia, y 4) Mejorar la rendición de cuentas corporativa.

Con el propósito de fomentar la inclusión y colaboración de múltiples grupos de interés, los trabajos de la AGA son supervisados por el originario Comité Promotor (*Steering Committe*), que dirige y supervisa el desarrollo de esta iniciativa con la representación de los ocho gobiernos fundadores y de nueve organizaciones de la sociedad civil. Este Comité fue originalmente presidido por los Estados Unidos y copresidido por Brasil, y las reglas de su

funcionamiento contemplan un mecanismo para que el país que ocupa la copresidencia asuma la presidencia al concluir el primer año de vigencia del AGA y se invite a otro país a compartir esta responsabilidad. Al concluir el primer año se sumó el Reino Unido y se agregó una copresidencia para un representante de las organizaciones de la sociedad civil participantes, que actualmente ocupa el *International Budget Partnership* del *Center on Budget and Policy Priorities*. A partir de septiembre de 2013 se invitará a Indonesia para copresidir al organismo y posteriormente el lugar será ocupado por México.

Los principales rasgos de los planes de acción de los países fundadores y de la AGA fueron los siguientes[5]:

I. Brasil

Brasil presentó su plan de acción durante el lanzamiento de la Alianza, y contiene 33 compromisos que deben ser cumplidos en septiembre de 2012. Los compromisos del gobierno brasileño quedaron definidos en la Conferencia Nacional sobre Transparencia y Control Social bajo los siguientes ejes:

a. Promoción de la transparencia y el acceso a información pública.
b. Los mecanismos de control ciudadano.
c. La participación y fortalecimiento de la capacidad de la sociedad para vigilar la gestión pública de los fondos.
d. Políticas públicas para combatir la corrupción (en Brasil la Contraloría General de la Unión de Brasil --órgano de control interno-- es una de las agencias responsables de la implementación de dicho plan).

Se definieron 100 temas con compromisos de atenderlos y darles cauce, entre los que se encuentran: administración pública,

[5] Dichos planes están disponibles para consulta en inglés en http://www.opengovpartnership.org/countries.

cultura, ocio y deporte, relaciones internacionales, agricultura, extractivas y pesca, educación, trabajo, medio ambiente, transportes y tránsito, persona, familia, comunidad y sociedad, habitación, saneamiento y urbanismo, defensa y seguridad, comercio, servicios y turismo, salud y bienestar, industria, economía y finanzas, derecho, justicia y legislación, ciencia, información y comunicación, entre otros.

Respecto de los estándares de la Alianza, el proceso brasileño enfrenta algunas barreras relacionadas con la cultura del secreto, aún presente en la administración pública, y que es común a prácticamente todos los países latinoamericanos. A menudo la demanda del ciudadano no es vista como legítima, sino que se la percibe como un problema, como una sobrecarga para los servidores públicos en términos de tiempo y recursos, pues podrían dedicarse a otras funciones importantes de la institución en lugar de buscar información para ofrecerla a la población. Además, hay un gran temor en los funcionarios por la posibilidad del uso indebido de la información por parte de grupos políticos o de interés, aunado al hecho de que el plan de acción carece de un espacio participativo para su seguimiento y revisión (Nelson, 2009).

2. Estados Unidos

En este plan de acción, y en los compromisos en materia de gobierno abierto, destacan la importancia de las tecnologías de la información y la innovación, al abordar los desafíos clave que los gobiernos enfrentan en el mundo por el uso masivo de estas herramientas. El Presidente Obama ha enfatizado tres razones para apoyar el gobierno abierto:

> *El gobierno abierto promueve la rendición de cuentas, lo cual mejora el desempeño*. En palabras del juez de la Suprema Corte, Louis Brandeis: "La luz del sol es el mejor desinfectante". Es decir, dejar entrar la luz solar a los rincones oscuros de las operaciones gubernamentales ayuda a desinfectar al gobierno de la corrupción y ayuda a mantener un gobierno de transparencia.

La transparencia, que permite a las personas encontrar información que fácilmente pueden consultar y usar. Por esa razón el Presidente ha solicitado identificar la información de mayor utilidad para el público para hacerla accesible.

Políticas. En muchos dominios el gobierno debe desarrollar políticas, reglas, y planear con referencia estrecha al conocimiento, pericia y perspectivas de diversidad ciudadana. Como lo ha dicho el Presidente Obama, el "conocimiento" debe dispersarse en la sociedad.

Dentro de los compromisos adquiridos en materia de gobierno abierto, los Estados Unidos establecen:

- Incrementar la integridad pública a través de la promoción de la participación de la sociedad en el gobierno.
- Modernizar la administración de los archivos del gobierno, que se logrará a través de políticas y prácticas de gestión de registros en el Poder Ejecutivo.
- Continuar mejorando la administración de la Ley de Acceso a Información Pública (FOIA) así como el aprovechamiento de la tecnología.
- Desclasificar la información de seguridad nacional.
- Apoyar y mejorar la implementación de los planes de gobierno abierto.
- Fortalecer y ampliar la protección de los "denunciantes" entre el personal del gobierno.[6]
- Mejorar la aplicación de los reglamentos a través de una mayor divulgación de la información sobre su cumplimiento.
- Incrementar la transparencia de las empresas privadas en el país.

6 Los empleados que tengan el valor de reportar ilícitos son la mejor defensa del gobierno contra el desperdicio, el fraude y el abuso. La ley federal prohíbe claramente las represalias en contra de la mayoría de los empleados del gobierno que denuncian, pero algunos empleados han reducido la protección, y las lagunas judiciales han dejado a otros sin los recursos adecuados.

3. Indonesia[7]

En Indonesia se ha privilegiado el tema acerca de los valores de la apertura en el gobierno, necesaria para aportar valor agregado y potenciar el rendimiento de los servicios. Así, para concretar el plan de acción trazado, el gobierno de Indonesia formuló iniciativas basadas en los siguientes principios:

1. *Orientado a la ejecución.* Cada iniciativa debe tener un resultado focalizado y claro, además de un tiempo fijo para su conclusión. Adicionalmente, el diseño y selección de las iniciativas prioriza aquellas que tienen un alto potencial de éxito y las que han sido largamente demandadas por el público.

2. *Sencillez y orientación a la gente*. Las iniciativas no deben causar ni añadir complejidades o ambigüedades al público, deben ser elegidas con cuidado y ordenadas; es decir, que aborden las necesidades básicas de los ciudadanos y ayuden a facilitar y hacer más sencilla la vida cotidiana de la ciudadanía.

3. *Efecto de bola de nieve*. Las iniciativas deben poder inducir una necesidad natural y lógica, la cual se ampliará aún más en el tiempo en comparación con las que se lanzaron inicialmente.

4. *Aspiracionales e inspiradoras*. Las iniciativas deben tener, al mismo tiempo, un alto nivel de aspiración y de ambición, de manera que otras personas puedan inspirarse en ellas y empezar a hacer cosas similares en sus propios ámbitos de influencia.

Este plan de acción está diseñado a partir de lo que se ha llamado la “estrategia de tres pistas”. Esta estrategia proporciona el contexto y enfoque para las iniciativas, de manera tal que sea más fácil ejecutarlas y comunicarlas a diferentes audiencias.

[7] Véase: www.opengovpartnership.org/countries/indonesia

Pista I: Establece el contexto para fortalecer y acelerar la implementación de los programas e iniciativas existentes del gobierno abierto.

Pista II: Se enfoca en establecer un portal común para los servicios públicos, la participación del sector público y los programas de apertura de las instituciones públicas.

Pista III: Acomoda innovaciones en el gobierno abierto, tanto del gobierno central como del regional. Selecciona tres ubicaciones piloto (distrito/ciudad/región) para armar un modelo de mejores prácticas al proporcionar los servicios a los ciudadanos y al sector privado.

Dentro de los compromisos planteados por Indonesia se encuentran:

i) Mejorar los servicios públicos.

- Transparencia del fondo para la educación.
- Transparencia de fondos para salud y seguridad social.
- Transparencia y rendición de cuentas en los programas para reducir la pobreza.

ii) Aumentar la integridad pública.

- Fortalecer las Unidades de Información de los Ministerios.
- Transparencia y rendición de cuentas en el Departamento de Policía.
- Transparencia en la Procuraduría General.
- Transparencia en el sistema penitenciario.
- Transparencia en impuestos y tribunal fiscal.
- Transparencia y rendición de cuentas en la Oficina de Aduanas.
- Transparencia y rendición de cuentas de la Oficina de Inmigración.

iii) Gestionar con mayor efectividad los recursos públicos.

- Transparencia en el presupuesto nacional.
- Participación de Indonesia en la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva (EITI, por sus siglas en inglés).

4. México[8]

México presentó su plan de acción enfocándose en cuatro ámbitos:

i) Mejora de los servicios públicos.

ii) Aumento de la Integridad Pública.

iii) Manejo de los recursos públicos.

iv) Incremento en la rendición de cuentas corporativa.

Tales aspectos habrán de describirse más adelante, en el apartado relativo al desarrollo de su plan de acción.

5. Noruega

El gobierno y la sociedad de Noruega se distinguen por su alto nivel de compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, además del interés evidente en fomentar y alentar a todos los ciudadanos a participar activamente en los debates políticos. En tal sentido, Noruega plantea sus compromisos a través de tres puntos centrales:

- Abrir el sector público y lograr un gobierno incluyente. El gobierno desarrollará servicios públicos digitales, así como una política de comunicación en lenguaje accesible al público general. Adicionalmente, se desarrollará un mejor sistema para la recopilación y difusión de

[8] Véase la página: http://aga.org.mx

estadísticas oficiales sobre el uso de los recursos del Estado y sus resultados.

- Medidas para promover la igualdad de género y la participación plena de la mujer en la vida civil, el sector privado, la administración pública y los procesos políticos.
- Se dará seguimiento a las recomendaciones del White Paper del Gobierno, en particular a lo referente a igualdad de remuneración --igual remuneración por trabajo de igual valor-- como principio fundamental de una democracia abierta; a la igualdad de oportunidades, para que más mujeres se incorporen a los principales puestos en el sector privado; a fortalecer el papel de la mujer en la democracia local y a desarrollar un programa de igualdad de género en todos los municipios.
- Transparencia en la gestión de los ingresos generados por petróleo y gas[9], así como transparencia financiera. Continuará con el programa de Petróleo para el Desarrollo (OFD, por sus siglas en inglés) y con su política de transparencia coherente en el Fondo Global de Pensiones. Asimismo desarrollará una participación activa en el Foro Internacional, coordinado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), sobre los Fondos Soberanos de Inversión Patrimonial (IFSWF), que promueve la transparencia y el buen gobierno de dichos fondos en todo el mundo, así como el fortalecimiento de la transparencia en el sector financiero.

6. Sudáfrica[10]

Combatir la corrupción y mejorar los niveles de transparencia y rendición de cuentas son algunos temas identificados como los principales desafíos para fortalecer a un Estado democrático capaz de incrementar los niveles de credibilidad del público en el gobierno

9 Para más detalle de la propuesta véase: http://www.revenuewatch.org/.

10 Véase la página: www.opengovpartnership.org/countries/south-africa.

sudafricano. Sudáfrica plantea sus compromisos a través de ocho puntos centrales:

- Desarrollar e instrumentar un marco para la gestión de la rendición de cuentas y sus consecuencias para los servidores públicos.

- Formalizar la asociación con las organizaciones de la sociedad civil en las nueve provincias para establecer Foros de Mejora de la Entrega de los Servicios. A nivel local se espera que se entreguen tarjetas de reporte ciudadano sobre los niveles de entrega de los servicios a nivel de las comunidades, en especial en lo que se refiere a salud, agua, sanidad, gestión ambiental y vivienda.

- Mejorar la capacidad y competencia de las comunidades para acceder y reclamar sus derechos socio-económicos a través campañas nacionales de educación pública, específicamente mediante la difusión de "conozca sus derechos y responsabilidades de servicio", para informar a los ciudadanos sobre los derechos, responsabilidades y mecanismos legales con que cuentan para hacer responsable a su gobierno.

- Mejorar la integridad nacional a través de generar capacidad institucional del Foro Nacional Anticorrupción y de la línea directa anticorrupción. Esto incluirá el desarrollo de capacidades en funcionarios anti-corrupción y el fortalecer las funciones de defensa e investigación.

- Aprobar los lineamientos sobre las sanciones para los casos relacionados con corrupción.

- Desarrollar una guía de participación ciudadana para los departamentos del sector público que pueda garantizar que cada departamento cuente con una unidad de participación ciudadana funcional, con los recursos y la capacitación necesarios y que involucre de manera regular y proactiva a la sociedad civil.

- Mejorar la participación de la sociedad civil en cada etapa del proceso presupuestario en todas las esferas del gobierno, para mejorar la realización progresiva de los derechos socioeconómicos y permitir que los ciudadanos den seguimiento al gasto público.

- Explorar la factibilidad de establecer una instancia única, bajo el mandato del gobierno, para desarrollar un portal, integral y accesible, donde se proporcione al público información sobre la administración ambiental.

7. Reino Unido

Una parte fundamental de la labor de la administración británica en materia de gobierno abierto ha sido liderada por el Consejo para la Transparencia, que conduce el Equipo de Transparencia y Compromiso Digital de la Oficina del Gabinete (Cabinet Office o Ministerio de la Presidencia), que trabaja en todos los departamentos gubernamentales para asegurar que los datos se liberen de una manera fácil y oportuna.

El enfoque de esta iniciativa radica fundamentalmente en cinco puntos:

- Trabajar con la red de internet.
- Mantener las cosas simples. Realizar los menores cambios posibles que puedan mejorar el trabajo en y con la red de internet.
- Trabajar en concreto. No se busca reconstruir el mundo, algunas cosas toman tiempo, otras se realizan rápidamente.
- El uso de estándares abiertos, códigos abiertos y la apertura de datos, siendo estos los principales elementos de un sistema modular y sostenible.

- La creación de comunidades para trabajar con y a través de ellas (tanto en el interior de las administraciones públicas como fuera de ellas).

Este breve recuento de los planes de acción de ocho países, muestra el amplio rango de grados de participación de la sociedad civil en el diseño y seguimiento de las propuestas específicas de los planes de acción, así como los alcances de las mismas. Por otro lado, la lista de participantes y adherentes a la Alinza para el Gobierno Abierto ha crecido. Los países que se han comprometido con la definición y el cumplimiento de sus planes de acción son:

Albania	Croacia	Honduras	Malta	República Dominicana
Armenia	Dinamarca	Israel	Moldavia	República Eslovaca
Azerbaiyán	El Salvador	Italia	Mongolia	Rumanía
Bulgaria	España	Jordán	Montenegro	Suecia
Canadá	Estonia	Kenya	Países Bajos	Tanzania
Chile	Georgia	Letonia	Panamá	Trinidad y Tobago
Colombia	Ghana	Liberia	Paraguay	Turquía
Corea del	Grecia	Lituania	Perú	Ucrania
Costa Rica	Guatemala	Macedonia	República Checa	Uruguay

Fuente: Elaboración propia a partir de la página www.opengovpartnership.org/eligibility.

Paralelamente hemos visto crecer el interés de las organizaciones de la sociedad civil para participar en la Alianza a partir de muy diversas perspectivas, desde a través de la crítica frontal y hasta por la del liderazgo de la misma. Las organizaciones se comunican entre sí y desarrollan espacios virtuales mucho más rápido y en formas también más ricas, haciendo uso de la

flexibilidad y libertad que las caracteriza, enriqueciendo la discusión y documentando la experiencia en foros virtuales y reuniones regionales de trabajo.[11]

La primera reunión anual de la Alianza para el Gobierno Abierto se llevó a cabo en Brasilia, del 17 a 18 abril del 2012, aunque cabe señalar que se realizaron algunas reuniones preparatorias encaminadas a establecer reglas de incorporación y permanencia en la Alianza, así como los mecanismos de evaluación, los encargados de llevarla a cabo y las fórmulas de financiamiento de la asociación, entre otros aspectos.

Compromisos internacionales en fiscalización pública

Uno de los temas comunes que se plantean los diferentes países participantes en la iniciativa es el de la fiscalización pública de los gobiernos centrales. En ese marco, aun cuando la gama de propuestas comprometidas es amplia y diversa, resulta suficiente mencionar algunos de los aspectos más reiterados, para darse una idea del enorme valor que naturalmente se le asigna a este rubro.[12]

1. Aspecto central a este respecto lo constituye, sin lugar a dudas, la difusión que se otorgue a la realización, aprobación, ejercicio y evaluación del gasto de los presupuestos nacionales.

2. La divulgación de los mecanismos y resultados de los procesos de auditoría observan una tarea de la mayor relevancia, lo mismo en la esfera nacional que en las locales.

[11] A manera de ejemplo:
https://groups.google.com/forum/#!topic/ogp-civil-society/61nQpYf2Pwk.

[12] Los siguientes planteamientos describen, en apretada síntesis, las principales menciones formuladas en los planes de acción de Filipinas, República Dominicana, República Checa, Sudáfrica, Indonesia y México.

3. La evaluación del desempeño de las dependencias en general, así como de los servidores públicos en lo individual, también es una necesidad frecuentemente señalada.

4. Vigilancia puntual del uso y resultados de los subsidios y programas sociales enfocados a reducir la pobreza.

5. Finalmente, resulta necesario lograr una armonización contable, es decir, avanzar hacia una hacienda pública que, a partir de sistemas y metodologías contables homogéneas, garantice una mayor transparencia y rendición de cuentas para el uso eficiente del gasto público, midiendo con exactitud los resultados de la gestión en todas las instituciones públicas de todos los órdenes de gobierno.

En el caso mexicano, resulta pertinente destacar la propuesta relativa a la inclusión, en un portal específico sobre el presupuesto federal, información sobre: i) formulación del presupuesto; ii) bases de cálculo sobre estimaciones de ingresos y variables macroeconómicas; iii) información de la clasificación económica hasta el nivel de partida y partida específica dentro de los Analíticos Presupuestarios; iv) información detallada sobre la composición, plazos y destino de la deuda pública; v) información desagregada sobre el uso de fondos y fideicomisos, y publicación de información detallada sobre créditos fiscales.[13]

La Alianza para el Gobierno Abierto en México

La integración del plan de acción en México es un caso particular que ha arrojado muchas enseñanzas. Su elaboración comenzó en julio de 2011 para ser presentado en septiembre de ese mismo año, es decir, se desarrollo en solo dos meses. En ese tiempo el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), inició el proceso de integración del plan en coordinación con

13 La dirección de la página en cuestión es: www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.

la Secretaría de Relaciones Exteriores, convocando la participación de las dependencias de la administración pública federal. Posteriormente, la Secretaría de la Función Pública se sumó al proyecto, en virtud de sus atribuciones en materia de regulación y vigilancia de la administración pública. Finalmente, atendiendo a los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto, se invitó a aquellas organizaciones de la sociedad civil que ya tenían en sus agendas proyectos y programas alineados con los objetivos de la Alianza, para finalmente presentar el plan de acción mexicano en Nueva York, en septiembre de 2011.[14]

Con posterioridad a la formalización a la Alianza, las organizaciones de la sociedad civil participantes insistieron en que algunos de sus propios proyectos podrían enriquecer significativamente el plan de acción, y que por tanto debería elaborarse una nueva versión del mismo.

Dado que uno de los principios rectores de la iniciativa es la estrecha interacción entre el gobierno y la sociedad civil, en noviembre de ese año el IFAI y la Secretaría de la Función Pública reconocieron que la diversidad y extensión de las agendas de las organizaciones de la sociedad civil complementaban y mejoraban el plan de acción originalmente presentado por el gobierno mexicano. Este arreglo derivó en el establecimiento de un mecanismo de diálogo entre el órgano garante del acceso a la información, la Secretaría de la Función Pública y las diversas organizaciones de la sociedad civil participantes, que se denominó Secretariado Técnico Tripartita (en adelante Secretariado) y que sigue un esquema similar al que presenta el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto. Sin embargo, en el caso mexicano la administración pública federal está representada por la Secretaría de la Función Pública, las organizaciones de la sociedad civil por Fundar, y se cuenta además con el órgano garante del acceso a la información pública, el IFAI. Estas tres partes tuvieron voz y voto en el proceso de reelaboración y mejoramiento del plan de acción original, presentado en Nueva York e integrado por 34 propuestas de diferentes dependencias y

14 Disponible en http://www.ifai.org.mx/GobiernoAbierto

entidades del gobierno federal. A esta nueva versión se le conoce como el plan de acción Ampliado,[15] cuya revisión permitió incorporar compromisos de dependencias gubernamentales y de órganos reguladores que no participaron en el plan de acción inicial.

Al final de la primera etapa se realizaron más de 50 reuniones para analizar 45 propuestas impulsadas por ocho organizaciones de la sociedad civil. En ellas participaron 18 dependencias y entidades de la administración pública federal, incluidos el IFAI y la Secretaría de la Función Pública, además del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En cada una de estas reuniones se analizaron las propuestas y los compromisos establecidos, que firman las tres partes involucradas.

El Secretariado ha sostenido aproximadamente diez reuniones, entre diciembre de 2011 y agosto de 2012, las cuales se rigen por un reglamento para que los acuerdos queden formalmente establecidos. Entre estos convenios destacan:

- Reuniones periódicas entre sociedad civil y gobierno.
- Propuestas específicas de gobierno digital.
- Desarrollo de un portal para la Alianza en México, compartido por el gobierno y la sociedad civil.

Con relación a los retos que enfrenta la Alianza, una proporción importante de las propuestas están orientadas a aumentar la integridad pública y al manejo de los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia.

Este cuadro describe el trabajo que se ha llevado a cabo, pero, sin duda, el resultado más destacado es el de las lecciones aprendidas en el proceso de integración del plan, de la cuales me gustaría destacar las siguientes:

15 Véase http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx

1) Un plan de trabajo debe contener objetivos claros, compartidos y programados en el tiempo, de tal forma que se pueda dimensionar y distribuir adecuadamente la tarea una vez que se define quienes serán los participantes. No hay razones para asumir que todos los involucrados pretenden lo mismo y que hay una sola definición de gobierno abierto. En este sentido, vale la pena invertir tiempo y esfuerzo en promover la participación de los servidores públicos, sobre la base de comprender cabalmente los beneficios de la iniciativa, ya que ellos son los ejecutores de las propuestas.

2) Debe tenerse en cuenta la posibilidad de que por cada entidad u organización involucrada pueden participar diferentes personas y áreas de trabajo, lo que implica un reto en términos de integración. Por ejemplo, desde el IFAI participan al menos cuatro áreas diferentes, y es necesario que se coordinen para propiciar los resultados.

3) Debe reconocerse que en un proceso incluyente y democrático como este hay un costo en términos de tiempo, recursos humanos y económicos que no suelen estar considerados en los sistemas de planeación de la administración pública federal.

Perspectivas en el corto, mediano y largo plazos

A finales de 2012 México está comprometido a rendir cuenta frente a la Alianza del cumplimiento de su plan de acción. Aunque aún deben definirse mecanismos internos de evaluación para todos los países, y las consecuencias por los incumplimientos, quienes hemos participado en esta iniciativa tenemos el incentivo de entregar muy buenos resultados, no solo por los beneficios concretos que ofrece cada una de las propuestas para el desarrollo de una buena gestión pública, sino porque ello será un elemento central en la sustentabilidad futura de la iniciativa. Para darle continuidad es muy importante que la sociedad civil la haga suya y la siga impulsando a través de mecanismos más institucionalizados, como las políticas de transparencia proactiva, en los que las organizaciones de la

sociedad civil han jugado un papel fundamental en la definición de qué información se debe publicar y cómo se debe publicar para ser fácilmente utilizable. En el IFAI estamos trabajando para ir más allá de la entrega de información que solicitan los particulares con base en la ley o que debe publicarse por oficio, y propiciar la publicación de bases de datos en formatos reutilizables de los temas que más demanda han tenido a través del Infomex. Pero otra fuente fundamental para guiar las políticas de transparencia proactiva son precisamente los usuarios potenciales de la información, entre los que se encuentran las organizaciones civiles. La idea es que las bases de datos actualizadas, con variables desagregadas y en formatos reutilizables, se pongan a disposición del público, a fin de agregarle valor a un producto que ya fue financiado con recursos públicos. Esta información puede servir para desarrollar aplicaciones que faciliten su aprovechamiento por parte de particulares, para analizar resultados de políticas, e inclusive fiscalizar desde la sociedad a los gobiernos.

En los próximos meses será necesario establecer los mecanismos para integrar el plan de acción de México para 2013, y para ello es de gran relevancia definir las formas de consulta a círculos más amplios de la sociedad, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil. Uno de los retos mayores ha sido desarrollar formas de consulta, acuerdo y seguimiento en plazos muy cortos de tiempo y con equipos de trabajo que tenían otras funciones asignadas. Hay que tener en mente que para todos los que hemos participado en la Alianza la experiencia es inédita, y aún no hay una metodología probada de consulta, de integración de los planes de acción y de seguimiento a los mismos.

Otro reto es divulgar los beneficios de la iniciativa y extender la participación de estados y municipios con la participación de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan a nivel regional o estatal. El plan de acción debe incluir a los gobiernos estatales y del Distrito Federal, para alcanzar un plan de acción de carácter nacional, siempre mediante un esquema voluntario, lo que permitirá replicar la agenda federal en una *Agenda Nacional para el Gobierno Abierto*. Las organizaciones sociales que participan en la Alianza tienen su sede en la ciudad de México y poseen un alto nivel de

profesionalización y especialización en los temas de transparencia, rendición de cuentas y participación social. Ellas han participado en foros con sus colegas que trabajan temas de transparencia en el plano local para comunicar el mensaje de gobierno abierto en un ámbito que es más cercano a la población y por lo tanto con el que hay mayor posibilidad de involucramiento social.

Paralelamente, será necesario contar con la participación y el compromiso de los otros poderes a nivel federal. Un gran número de las propuestas originalmente formuladas por las organizaciones de la sociedad civil se orientan a saber y conocer sobre los otros poderes federales, que también están obligados por la Ley Federal de Transparencia, pero cuya vigilancia escapa a las atribuciones del IFAI. Así, las propuestas de reformas contemplan ampliar las facultades del órgano garante para alcanzar a los poderes legislativo y judicial, así como a los órganos constitucionalmente autónomos.

Finalmente, pero no menos importante, es indispensable que los beneficios del gobierno abierto lleguen a la ciudadanía en general. Para ello, es necesario identificar lo más fielmente posible sus demandas de información, lo que implica una más estrecha interlocución entre gobierno y sociedad.

Bibliografía

- **AGESIC**, (2011). *Memoria anual 2011*. Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento.
- **FUSADES** (2012). *Boletín de estudios Legales*. Boletín No. 137, mayo 2012. Departamento de estudios legales, DEL.
- **Merino**, Mauricio (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas.* México, IFAI-CIDE, 2005
- **Nelson**, K. (2009). “La Articulación entre el Plan y el Presupuesto en América Latina: Planes, Políticas, Programas y Proyectos”. CEPAL Curso internacional “Planificación estratégica y construcción de indicadores de desempeño”.

- **PAGS**, (2011). *Plan de Acción del gobierno del El Salvador 2011*. http://www.opengovpartnership.org.

Otras fuentes:

http://www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/1/36341/Articulacion_Plan_PresupuestoNSY.pdf

http://derecom.com/numeros/pdf/andrea.pdf

http://ogp-peru.blogspot.mx/p/el-peru-en-la-ogp.html

http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/mem_anual/presidencia/agesic.pdf

http://www.quepasamiami.org/2012/04/transparencia-publica-internacional-virus-de-g-soros-se-cuela-en-la-asociacion-de-gobierno-abierto/

http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
http://en.wikipedia.org/wiki/Samantha_Power

http://keywiki.org/index.php/Samantha_Power
http://wn.com/Conversations_with_History__Samantha_Power
http://www.revenuewatch.org/
http://www.opengovpartnership.org/new/ogp-funding-decisions-civil-society-groups-attend-ogp-annual-meeting-2012
http://www.opengovpartnership.org/eligibility
http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2012/04/compromisos-existentes-sobre-tpa.pdf

http://brasilaberto.org/ba/es/tag/sociedad-civil/

División de Capacidad Institucional del Estado, Banco Interamericano de Desarrollo

http://www.setransparencia.gob.pa/noticia-transparencia-numero-141.html

http://www.opengovpartnership.org/countries/south-africa

http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/Mexico_Action_Plan.pdf

http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21074

http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/planaccion.pdf

http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2012/04/20120416393939.html#axzz1sENlvigR

http://imco.org.mx/es/opinion/individual/soft_power_eu/

http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf

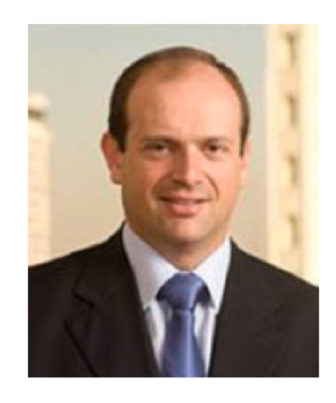
http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/44904/2011-548_Leo2011_WEB.pdf

http://www.ala-archivos.org/?p=1100

http://www.opengovpartnership.org/countries/list/u

CAUSALES DE RESERVA Y RECURSOS: EL EQUILIBRIO VIRTUOSO ENTRE LA TRANSPARENCIA Y LA DEFENSA DE LOS BIENES JURÍDICOS QUE JUSTIFICAN PROTEGER CIERTA INFORMACIÓN

ALEJANDRO FERREIRO YAZIGI



ALEJANDRO FERREIRO YAZIGI

Es abogado de la Universidad de Chile y Master of Arts de la Universidad de Notre Dame, en estudios relacionados con la paz mundial y la resolución de conflictos.

Fue designado como consejero del Consejo para la Transparencia, por la Presidenta de la República Michelle Bachelet, en octubre de 2008, y ratificado en forma unánime por el Senado, asumiendo el cargo por un período de seis años. El 28 de octubre de 2011 fue elegido por el Consejo Directivo como presidente de la entidad, iniciando el mandato de 18 meses a partir del 29 de octubre de 2011, y convirtiéndose en el tercer presidente de la institución.

Su trayectoria en el sector público es amplia, habiéndose desempeñado como asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, entre 1990 y 1994; Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública y asesor gubernamental en la materia, entre 1994 y 1996; Superintendente de Isapres, entre 1996 y 2000; Superintendente de Electricidad y Combustibles, entre marzo y abril de 2000; Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones y Presidente de la Comisión Clasificadora de Riesgo, entre mayo de 2000 y abril de 2003; miembro de la Comisión Resolutiva Antimonopolios, entre

Reseña de virtudes de la transparencia

Las virtudes de la transparencia como atributo de la gestión de los asuntos públicos no admiten dudas ni reticencias. Permitir a los ciudadanos el acceso a la información sobre las materias que, en el marco de una democracia, necesariamente les conciernen en cuanto destinatarios de las políticas públicas contribuye de manera clara al control social de las actividades de los agentes estatales y a la prevención de la corrupción e ineficiencias. La transparencia permite visibilizar lo bueno y lo malo que se hace u omite en el Estado, y de esa manera ilumina el juicio político que premia o castiga la calidad del desempeño de autoridades y funcionarios. Una democracia virtuosa presume la existencia de una participación política informada, de un debate agudo y, en lo posible, basado en la evidencia que fluye de la información pública. La libertad de información, tal como lo ha señalado la Corte Interamericana en el ya señero caso Claude Reyes *vs* Estado de Chile, incluye el derecho a acceder a la información que nutra la opinión y participación política democrática.

Pero a la teoría política se suma categóricamente la evidencia de correlaciones positivas entre transparencia, por un lado, y calidad de la política, competitividad económica y gobernabilidad, por el otro. Cada vez que observamos el listado de los países más transparentes del mundo, según

2003 y 2004; Superintendente de Valores y Seguros, entre mayo de 2003 y marzo de 2006 y Ministro de Economía, entre julio de 2006 y enero de 2008.Adicionalmente integró la Comisión Asesora Presidencial para la Reforma Previsional (Comisión Marcel), entre marzo y junio de 2006.

Ha sido consultor en materias tales como regulación de seguros de salud y sistemas previsionales para diversos organismos internacionales y países, tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización Panamericana de la Salud, India, Egipto, Paraguay, República Dominicana, Argentina, Perú y Bolivia. Fue miembro del Comité Ejecutivo de Asociación Internacional de Reguladores de Seguros (2004-2005) y Presidente de la Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Pensiones (2002-2003).

En lo académico, ha sido profesor de Derecho Económico de la Facultad de Derecho de la Universidad Andrés Bello, entre 2000 y 2004, y desde 2006 ha impartido clases en la Escuela de Gobierno y de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez, en materias relacionadas con políticas públicas anticorrupción, regulación económica y gobiernos corporativos.

En la actualidad se desempeña como director de Madeco S.A., Compañía de Seguros de Vida Corpvida, Norte Grande S.A, Cintra, Autopista del Maipo, AndesCan y Fundación Prohumana. Además, integra el directorio del Consorcio para la Reforma del Estado, compuesto por diversos centros de estudio y universidades abocados a la elaboración de propuestas de mejora del funcionamiento del Estado.

Entre las distinciones recibidas, obtuvo en 1988 el premio Pedro Nicolás Montenegro, concedido por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile al alumno con el promedio de notas más alto de su generación; y en 2005 fue designado Young Global Leader, por el Foro Económico Mundial.

el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, es posible colegir que el registro casi se repite íntegramente cuando se trata de establecer el ranking de los países más competitivos según el Foro Económico Mundial, o de aquellos en que se mide la facilidad para hacer negocios (Doing Business Report) o en los indicadores de una buena gobernabilidad por parte del Banco Mundial. Y aunque podemos discutir en extenso el sentido de la causalidad, esto es, si la transparencia genera virtudes económicas, políticas e institucionales, o si, por el contrario, la transparencia en los asuntos públicos es una virtud que se desarrolla y expande a partir de fortalezas institucionales, políticas y económicas, lo que no parece discutible es que la transparencia es una virtud que acompaña y potencia el desarrollo institucional y económico de las naciones. Y aunque los hay, son escasos los países que han podido acelerar su desarrollo económico prescindiendo de un sistema institucional basado en transparencia y rendición de cuentas.[1]

En suma, y más allá de debates metodológicos, puede afirmarse hoy de modo categórico que la transparencia es una cualidad esencial del buen gobierno, y que de este depende en buena medida el desarrollo económico de las naciones. El influyente texto reciente de Acemoglu y Robinson, *Why Nations Fail*, viene a confirmar la centralidad de la calidad de las instituciones en el progreso o estancamiento económico de los países. En efecto, las instituciones políticas determinan, no solo el nivel del desarrollo económico, sino también su carácter inclusivo o excluyente. Según los referidos autores, la calidad de las instituciones explica la capacidad de control de los ciudadanos sobre quienes ejercen poder, y contribuyen de ese modo a garantizar que la gestión estatal favorezca a las grandes mayorías y no a los grupos que naturalmente buscan capturar al Estado en su propio beneficio. Sin instituciones de calidad es imposible la sostenibilidad del crecimiento ni la dispersión del poder económico. Y sin transparencia, agregamos nosotros, es ilusorio aspirar a instituciones de calidad.

[1] Si se miran los 20 países más transparentes del mundo, según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, 17 coinciden con el listado de los más competitivos según el Competitiveness Index del Foro Económico Mundial. Solo Corea del Sur, Taiwan e Israel aparecen entre los más competitivos sin ser igualmente transparentes.

Cambio cultural: los espacios relativos de transparencia y reserva son dinámicos

Si las virtudes de la transparencia son muchas y potentes, ¿porqué ha costado tanto esfuerzo transitar desde el secretismo hacia la transparencia y rendición de cuentas? La respuesta, por cierto, no cabe encontrarla en supuestas ambigüedades acerca de sus beneficios sociales. Las razones de la reticencia de las elites políticas a la transparencia reside, precisamente, en la incomodidad que ella suele provocar entre quienes han estado acostumbrados a verse a sí mismos más como autoridades que como servidores; más como dueños del Estado que como sus gestores en beneficio del bien común; más como dueños de la información que gestionan que depositarios transitorios de las mismas.

En tal sentido, la transparencia en la función pública se traduce en un amenazante cambio de paradigma para quienes no han asumido plenamente su condición de agentes cuyo principal logro es, en una democracia, un universo de ciudadanos cada vez más exigentes y conscientes de sus derechos. Por cierto, cuando el soberano era un monarca, la noción de rendición de cuentas carecía del asidero político propio de una democracia. Mucho de esa cultura política autocrática se trasladó a las incipientes democracias latinoamericanas, y a las dictaduras que proliferaron en los siglos XIX y XX en la región. En ese contexto, la lógica de la rendición de cuentas y de la transparencia en el ejercicio del poder era casi inexistente. Con el secreto como regla general, la información que fluía al público era más el resultado de una concesión de la autoridad que del ejercicio de un derecho ciudadano. El acceso a la información sobre asuntos públicos era, por ende, más un instrumento discrecional al servicio del poder político que un mecanismo de control o participación social. En tal sentido, el acceso a la información sobre la gestión estatal se parecía mucho más a la publicidad que a la verdadera transparencia. En efecto, los flujos de información dependían –como en la publicidad– de los formatos, contenidos y oportunidades resultantes del interés de los gobiernos emisores de los mensajes, y no del ejercicio de un derecho. En publicidad, la información que fluye es la que conviene al emisor. En cambio, cuando prevalece

la transparencia, la información fluirá a los ciudadanos incluso en contra de la voluntad e interés del gobierno, y precisamente para que ello ocurra surgen leyes y órganos garantes capaces de oponerse con éxito a las tentaciones secretistas de las autoridades.

La evolución normativa y cultural hacia una mayor transparencia ha sido especialmente visible y eficaz en nuestra región en la última década, aunque sería ingenuo pretender que los resabios nostálgicos de la cultura del secreto han desaparecido. La transparencia es y será siempre incómoda y exigente para quienes ejercen el poder, por lo que el riesgo de que este se utilice para reducir el control social sobre sí mismo no puede soslayarse. En este contexto, casi dialéctico, caracterizado por avances y retrocesos, tanto jurídicos como factuales, el límite efectivo entre la reserva y la publicidad no termina de fijarse. Y no puede ser de otra manera, puesto que la valoración social, tanto de la transparencia como de los bienes jurídicos o valores amparados por las causales legales de reserva o secreto de la información en poder del Estado, no son estáticos. No puede extrañar, por tanto, que la demarcación de límites entre reserva y secreto en la función pública refleje los cambios experimentados en las valoraciones sociales.

Con todo, el "estatuto de la transparencia" en las democracias modernas no depende solo del modo variable en que las sociedades ponderan la importancia relativa de la transparencia frente a los bienes jurídicos tutelados por la reserva. Casi tan determinante como aquello es el proceso "político" que antecede a la aprobación de las leyes de transparencia o acceso a la información y sus respectivas reformas. Si se atiende a que toda ley de acceso a la información supone una suerte de "expropiación» a funcionarios y autoridades del tradicional monopolio ejercido en la tenencia y acceso a la información estatal y su consecuente apertura a la sociedad, no debe sorprender que las legislaciones de acceso y transparencia deban superar la natural, aunque casi nunca explícita, resistencia de autoridades y funcionarios. De la fuerza de esa resistencia, contrastada con la potencia del impulso socio político hacia mayor transparencia, dependerán las transacciones, excepciones y compromisos que suelen observarse en las legislaciones de acceso a la información.

En suma, la demarcación de los límites que las democracias

modernas establecen para distinguir los dominios de la transparencia y de la reserva o el secreto depende no solo de las valoraciones sociales preponderantes respecto de los bienes jurídicos en pugna, sino de la fuerza política de quienes promueven las leyes de transparencia y la consecuente capacidad de vencer la resistencia que oponen, muchas veces de modo solapado, quienes ven la transparencia como costo o amenaza.

La necesidad de límites a la transparencia

La transparencia no es un fin en sí mismo, ni tampoco un objetivo absoluto en el que siempre más sea igual a mejor. Asimismo, la revelación pública de determinada información conlleva sacrificios de bienes jurídicos o de objetivos colectivos meritorios cuyo debido resguardo exige, en ocasiones, la reserva o secreto de determinada información.

a. Condiciones de los límites a la transparencia o causales de reserva

   i. **La reserva legal**. Un requisito esencial de las causales de reserva es su naturaleza legal en sentido estricto. Todas las legislaciones modernas de acceso a la información definen con más o menos precisión las causales que admiten reservar información en poder del Estado y proscriben la invocación de causales originadas en fuentes normativas infra legales. Ello resulta esencial para garantizar que el acceso a la información opere efectivamente como medio de control social respecto del poder político o gobierno, propósito que se frustraría si dicho poder pudiese invocar a su arbitrio y conveniencia los fundamentos jurídicos para oponerse a la entrega de información.[2]

[2] Así se lo hizo ver al gobierno de Chile la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes, al señalar que "Las restricciones al derecho a buscar, recibir y divulgar información deben estar expresamente establecidas por ley, aclarando que la exigencia debe estar establecida en una ley en "sentido estricto". El considerando 89

i. **Aplicación e interpretación en sentido estricto**. En su condición de derecho fundamental en el orden democrático y como componente de la libertad de expresión en lo relativo al derecho a recibir información, la transparencia es la regla general que solo cabe limitar de modo excepcional y solo en cuanto sea estrictamente necesario para preservar los bienes jurídicos amparados por las reservas legales. De este principio se deriva la aplicación de los siguientes criterios:

1. Test de daño, que exige fundar con suficiente plausibilidad la afectación concreta que la revelación de la cierta información pueda generar respecto del bien jurídico tutelado por la causal legal de reserva. El daño debe ser considerado cierto, probable, específico y material. Las afectaciones triviales, o la mera referencia o alusión del documento solicitado a una materia sensible no basta para entender acreditada la afectación.

2. Test de Interés Público, que supone ponderar el interés público que pudiese suponer la revelación de cierta información a cuyo respecto resulta aplicable una causal de reserva o secreto. En caso que el interés público asociado a la reserva prevalezca sobre el interés --privado o estatal-- amparado por la causal de reserva, deberá preferirse la difusión de la información. En efecto, la propia ley chilena ha preferido la revelación de la identidad de los beneficiarios de subsidios públicos, aún cuando ello supone difundir un dato personal e, incluso, la condición de necesidad social que motiva y fundamenta el subsidio. Allí, como se aprecia, se ha optado

enfatiza que la reserva legal es un "medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público".

por favorece el control social asociado a la revisión de la pertinencia del beneficio por sobre la tutela de un dato personal que, en ausencia del interés público aludido, habría ameritado la reserva o disociación de la identidad de quienes se benefician de programas asistenciales o subsidios. Como se observa, el test de interés público supone un análisis cualitativo y casuístico, que permitirá doblegar la aplicación de una causal de reserva cuando se considere predominante el beneficio social de la transparencia.

3. Divisibilidad, principio según el cual si un documento contiene información cuyo acceso deba denegarse por causa legal y otra que admita ser difundida, se entregará la última reservando aquella.

Como puede verse, la aplicación del test de daño, del de interés público y del principio de divisibilidad traducen el propósito de evitar que la reserva de la información se extienda más allá de lo estrictamente necesario, para el resguardo de los bienes jurídicos que ella protege.

ii. **Las causales legales de reserva deben ser alegadas y probadas por los órganos que detentan y niegan la información solicitada.** Dado que la transparencia es la regla general y la reserva es excepcional, esta debe ser probada por quien la invoca. Por cierto, la Administración puede abstenerse de aplicar una causal de reserva por la vía de aplicar, en los hechos, una suerte de test de interés público que derive en la preferencia por difundir la información. En otros casos, tales como los asociados a la “afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano

requerido[3]", la invocación de dicha causal es privativa y facultativa del respectivo organismo. Con todo, en los casos en que se decida invocar una causal, deberá asumirse la carga de probar su pertinencia, demostrando el modo en que plausiblemente la revelación de la información solicitada dañaría los bienes jurídicos tutelados por la reserva.

Cabe señalar que, así como la reserva debe probarse por quien la alegue, el interés público asociado a la transparencia se presume. Es más, la sola circunstancia de tratarse de un derecho fundamental del cual todas las personas son potencialmente titulares excluye la necesidad de tener que invocar "interés legítimo" para fundar una solicitud de información. En efecto, un rasgo esencial de las legislaciones de acceso es la fuerte presunción de interés público en el acceso a la información sobre los asuntos estatales. [4]

iii. **Conceptos jurídicamente indeterminados: desafío para el intérprete.** Hemos señalado que un rasgo distintivo de las causales de reserva es su naturaleza legal. Allí reside la garantía ciudadana de que las excepciones a la transparencia hayan sido definidas por el legislador. Sin embargo, la concreción de este propósito no ha sido uniforme en las distintas legislaciones sobre la materia. Así, por ejemplo, muchos países han optado por establecer, con detalle y en extensas enumeraciones, las materias que

[3] En el caso chileno, y sin perjuicio de la reserva que otras leyes puedan establecer, el artículo 21 N°1 de la ley N° 20.285 sobre acceso a la información pública contempla como causal de reserva la afectación "al debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido". Las demás causales contenidas en el artículo 21 se refieren a los derechos de las personas, el interés nacional y la seguridad de la Nación.

[4] En la ley chilena, su artículo 11 letra a) consagra el principio de relevancia, "conforme al cual se presume relevante toda información que posean los órganos de la administración del Estado, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación y procesamiento".

deben reservarse. Otros, como en el caso chileno, han optado por señalar pocas causales, pero de alcance general.[5] Parece claro que la identificación precisa y anticipada en la ley de todas las hipótesis de reserva meritorias habría sido el resultado que mejor se avendría con los propósitos de entregar al legislador la calificación precisa de las causales de reserva. Sin embargo, este parece ser un desafío tan exigente como impracticable. Por ello, en todas las legislaciones comparadas, y aunque en diverso grado, se advierten causales de reserva de contenido amplio e indeterminado. Incluso en aquellas legislaciones que han optado por definiciones más precisas de las causales de reserva, tales como las de Estados Unidos, Canadá, Inglaterra y México, son inevitables las referencias a causales más o menos amplias o generales.[6] Por ello, y pese al esfuerzo de la ley por ser precisa, detallada o casuística, siempre será necesario el trabajo del intérprete para subsumir o calificar una situación de hecho dentro del marco del presupuesto legal. Este trabajo hermenéutico será tanto más desafiante mientras más indeterminado sea el concepto asociado a la reserva. Así, por ejemplo, conceptos como interés, seguridad nacional, o derechos de terceros, suelen ofrecer un espectro interpretativo tan amplio que el rol de quien aplica la ley tiende a ser más decisivo que la propia definición, en este caso laxa, del legislador.

[5] En Chile, el artículo 21 de la ley 20.285 contempla y desarrolla las cuatro causales de reserva señaladas en el artículo 8º de la Constitución: afectación del debido cumplimiento de las funciones del órgano de la administración, de los derechos de terceros, del interés nacional y de la seguridad de la Nación.

[6] En el caso de México, los artículos 13 y 14 de la LFTAIGI establecen los casos de información reservada, en tanto el artículo 18 se refiere a la información confidencial. En el caso canadiense, y con más detalle aún, los artículos o secciones 13 a 26 de la “Access to Information Act de 1985”, establecen las causales por las cuales puede denegarse acceso a información. En ley inglesa del 2000 se contemplan 23 excepciones o causales de reserva en las secciones 21 a 43, mientras que en el caso norteamericano la FOIA de 1966 contiene nueve excepciones.

Aunque la interpretación y aplicación de las causales de reserva basadas en conceptos jurídicos indeterminados es, en buena parte, la inescapable consecuencia de la imposibilidad e inconveniencia de detallar en la ley todas las hipótesis fácticas en que la reserva tendría mérito, tampoco puede soslayarse el riesgo de que la aplicación de conceptos imprecisos derive en la invocación abusiva de causales de reserva. En la sección anterior señalamos algunos antídotos frente a ese riesgo: test de daño, test de interés público y principio de divisibilidad.

Con todo, el principal resguardo y contrapeso ante los abusos de la flexibilidad interpretativa consiste en la existencia de un órgano garante imparcial que resuelva los litigios relativos a solicitudes de acceso a información. En la medida en que la aplicación definitiva de una causal de reserva dependa de la interpretación generada por un órgano imparcial, pero garante del derecho de acceso a información, la laxitud conceptual de algunas causales no debiera derivar en restricciones innecesarias a la transparencia. En este punto importa destacar el papel orientador de la jurisprudencia, acumulada por los órganos garantes y los tribunales de justicia en su caso. Ante la eventual imprecisión conceptual de las causales de reserva, la certeza jurídica acerca de su aplicación debe surgir de una jurisprudencia consistente, lógica, fundada y adecuadamente difundida. Difundir la jurisprudencia de modo amigable no solo contribuye a generar pedagogía social sobre la transparencia y sus límites, sino que contribuye a la crítica ilustrada y consecuente perfeccionamiento de la jurisprudencia.

¿Deben revisarse judicialmente las decisiones de los órganos garantes?

La revisión judicial de las decisiones de los órganos garantes del derecho de acceso a la información no es una cuestión pacífica.

De hecho, las legislaciones de Chile y México resuelven la cuestión de modo distinto. Esencialmente, el debate consiste en la necesidad de equilibrar dos virtudes republicanas en conflicto: el principio de la revisión judicial, por un lado, y la necesidad de dirimir con celeridad las contiendas asociadas a un derecho, como el de acceso a la información, cuya eficacia depende esencialmente de su oportunidad.

En efecto, el derecho de acceso debe materializarse con prontitud para asegurar su eficacia y sentido. Se trata de un derecho asociado al control social, a la participación ciudadana, un derecho instrumental al servicio de otros derechos. Y cuando se generan controversias relacionadas al acceso a la información suele surgir un litigio desigual entre un Estado que niega información y que mediante la interposición de recursos consigue, al menos, dilatar su entrega, y un solicitante que, en la medida en que el conflicto escale en tribunales, ve diluida la expectativa de un acceso fácil, oportuno y gratuito a la información pedida[7]. Es más, es posible argumentar que la sola expectativa y riesgo de tener que litigar por años con un Estado reticente a informar supone un desincentivo significativo al uso de los mecanismos contemplados en las leyes de acceso y reduce, de facto y gravemente, el virtuoso efecto disciplinador y preventivo de la transparencia en la función pública.

En relación al sistema de recursos, la opción de la ley chilena de 2009 optó por un modelo intermedio, entre el régimen de recurso amplio contemplado en el imperfecto sistema de acceso a la información de la reforma a la Ley de Bases de la Administración del Estado de 1999 mediante su artículo 11 ter, y el modelo utilizado

[7] En estricto rigor, los recursos ante la Corte de Apelaciones no son la única manera de impugnar decisiones del Consejo para la Transparencia en Chile. No son escasos los ejemplos en que se han interpuesto recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional respecto de casos en que se ha producido la respectiva reclamación ante la Corte. A ello se suman los “recursos” de queja con que se busca impugnar ante la Corte Suprema las decisiones de las Cortes de Apelaciones. En los hechos, por tanto, un organismo del Estado dispuesto a interponer todos los recursos legales y constitucionales disponibles para impugnar decisiones del Consejo puede ejercer acciones y recursos que posterguen por varios años la entrega de la información requerida..

por la ley mexicana, que niega absolutamente a los órganos de la administración del Estado la posibilidad de reclamar ante los tribunales federales las decisiones adoptadas por el IFAI. La novedad de la ley de 2009 es que impide a la Administración reclamar a la Corte de Apelaciones cuando, habiendo invocado la causal del artículo 21 Nº 1, referida a la eventual afectación del debido cumplimiento de sus funciones, el Consejo la hubiese desechado, concediendo acceso a la información solicitada.[8]

En Chile, en consecuencia, la ley vigente concede recurso para reclamar ante la Corte de Apelaciones en las siguientes hipótesis:

a) Por todo solicitante de información disconforme con la decisión del Consejo que rechace total o parcialmente el amparo deducido.

b) Por el tercero que se hubiese opuesto en tiempo y forma a la revelación de información que pudiese afectar sus derechos, cuando el Consejo hubiese consentido en la entrega de dicha información desechando dicha oposición.

c) Por los órganos de la administración que impugnen decisiones del Consejo, pero solamente en los casos en que dicho órgano rechace la invocación de las causales contenidas en el artículo 21 N° 3 y 4, relativas al interés nacional o la seguridad de la Nación; o en el numeral 5 del mismo artículo, referido a reserva dispuesta por ley de quórum calificado.

El reconocimiento de que el régimen de recursos debe limitarse para no hacer ilusorio el derecho de acceso a la información se concreta, además, en la norma según la cual de lo resuelto por las Cortes de Apelaciones no procederá recurso alguno (Art. 30, ley

[8] De acuerdo al inciso segundo del artículo 28 de la ley, "los órganos de la Administración del Estado no tendrán derecho a reclamar ante la Corte de Apelaciones de la resolución del Consejo que otorgue el acceso a la información que hubieren denegado, cuando la denegación se hubiere fundado en la causal del número 1 del artículo 21".

20.285)[9]. A Agosto de 2012, las diversas Cortes de Apelaciones de Chile habían rechazado en un 82 por ciento las reclamaciones de ilegalidad contra lo resuelto por el Consejo para la Transparencia.[10]

Al momento de escribirse estas líneas se tramita en la Cámara de Diputados un proyecto de ley que modifica la Ley 20.285. En el marco de esta revisión legislativa, el Ejecutivo presentó ante la Comisión de Constitución Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados una indicación para eliminar el inciso segundo del artículo 28 de la ley, con el afán de permitir a la Administración reclamar a las Cortes también en los casos en que el Consejo hubiese desechado la invocación del artículo 21 Nº 1. Luego de hacer ver al gobierno la molestia del Consejo para la Transparencia frente a esa eventual reforma, el Ejecutivo optó por retirar la propuesta en la sesión del día martes 12 de junio de 2012.

El asunto no es menor. Y aunque la eliminación de ese inciso, y la subsecuente apertura del recurso de reclamación para discutir en las Cortes la pertinencia de invocar la causal del artículo 21 Nº 1, puede verse como una restitución plena del debido proceso, en cuanto elimina restricciones a la revisión judicial de las decisiones del Consejo para la Transparencia; una reforma de tal tipo no sería inocua respecto de algunos principios inspiradores de la legislación de acceso y transparencia. Debe tenerse a la vista que la causal del numeral 1 del artículo 21 es, con largueza, la más invocada por la administración para rechazar las solicitudes de acceso a la información. Es, por lo demás, aquella de mayor indeterminación potencial respecto a su sentido y alcance concreto, puesto que necesariamente atiende a las particularidades de cada servicio. La laxitud de su perímetro conceptual contribuye a que sea la más utilizada por la Administración. Por lo mismo, resulta especialmente

[9] Pese a la norma legal aludida, ya son varios los recursos o acciones de queja disciplinaria interpuestos, preferentemente por organismos públicos, contra las decisiones del tribunal de alzada, por lo que, en los hechos, el acceso final a la información solicitada habrá requerido, en caso de concederse finalmente, de largos años de batallas judiciales. Para entonces, no es raro que la información solicitada carezca de relevante, vigencia o utilidad para el solicitante.

[10] Informe de Gestión, Agosto 2012, Consejo para la Transparencia.

necesario tender a la unificación de la jurisprudencia que la interprete, objetivo que se consigue de mejor modo cuando los casos en que tal causal se invoca son resueltos por el mismo órgano. Parece ingenuo esperar que la necesaria predictibilidad, coherencia y consistencia de las decisiones se logre bajo un esquema en que la palabra final la tienen, eventualmente, cada una de las 17 Cortes de Apelaciones del país y sus numerosas salas de integración variable.

Cierto es que puede buscarse, como de hecho se ha planteado en el actual debate parlamentario relativo a la reforma de la ley 20.285, la unificación de la jurisprudencia mediante un recurso especial ante la Corte Suprema. Con todo, y en relación a la causal del Nº 1 del artículo 21, no parece consistente con los principios de facilitación, oportunidad y gratuidad que contempla la ley forzar a las personas a litigar contra los órganos reticentes a conceder acceso a la información en un largo proceso que incluya pasar por el Consejo para la Transparencia, la Corte de Apelaciones y la Corte Suprema. Sostenemos, por tanto, que en el análisis de costos y beneficios sociales que supone expandir o restringir la interposición de recursos frente a las resoluciones del Consejo se debe ponderar preferentemente el costo que supone prolongar el contencioso en sede judicial en perjuicio de quienes buscan acceder a información que, muchas veces, deviene en inútil si se entrega con tardanza. Debe tenerse presente que ese contencioso es desigual, y su prolongación agudiza la asimetría. En efecto, el solicitante de acceso se enfrenta a organismos que cuentan con recursos para defenderse en tribunales y que, dado el efecto suspensivo del derecho que supone la interposición de los recursos, se ven favorecidos con la dilación.

Más aún, resulta claramente disuasivo para el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a información la certeza de tener que enfrentar un proceso largo y costoso para intentar doblegar el rechazo inicial del propio Estado. El paso del tiempo corre en contra de la transparencia y reduce no solo el incentivo a buscar información, sino la utilidad y vigencia de la información a la que finalmente se pueda acceder.

Finalmente, si todos los casos que conoce el Consejo fueran revisables por las Cortes, el valor público de la institución en el ámbito contencioso se debilitaría sustancialmente. En tal caso, y paradojalmente, incluso podría resultar mejor para las personas que buscan acceso rápido a la información requerida no tener que "perder tiempo" ante el Consejo, toda vez que forzosamente los órganos que niegan información interpondrán recursos ante los tribunales.

En suma, un buen sistema de acceso a información no puede soslayar el costo que supone la prolongación de la controversia. Conviene contar con órganos garantes fuertes y legitimados a los que confiarles, incluso en única instancia, la resolución de las contiendas entre solicitantes y órganos estatales. Si se optase por someter las resoluciones de dicho órgano a revisión judicial, debe garantizarse un procedimiento de apelación único, expedito y, preferentemente, ante un órgano capaz de unificar la jurisprudencia. En todo momento debe tenerse presente que el derecho de acceso requiere oportuna satisfacción, y que durante el tiempo que duran los procesos para hacerlo valer es la opacidad y no la transparencia la que, al menos transitoriamente, prevalece.

A modo de conclusión

La transparencia de la función pública es un reconocimiento esencial, aunque tardío, a un hecho que nunca una democracia debió desconocer: que la información sobre los asuntos estatales es de propiedad de los ciudadanos, en cuyo nombre y beneficio se ejerce el poder público. La obviedad conceptual de esta afirmación choca contra la evidencia de su desconocimiento histórico en las democracias latinoamericanas. Es reciente el reconocimiento de este derecho, y aún se cuentan muchos países en la región en que difícilmente podríamos afirmar la prevalencia de la transparencia por sobre el secretismo gubernamental.

La transparencia, con todo, admite y requiere límites para preservar otros derechos u objetivos sociales. A nivel conceptual,

tales límites no son cuestionables. Pocos podrían exigir, por ejemplo, que la policía revelara anticipadamente sus planes de combate al delito organizado, o que se revelaran irrestrictamente los intercambios diplomáticos, las particularidades o localización del equipamiento militar o las fichas clínicas de los pacientes de hospitales estatales. No siempre, sin embargo, el límite correcto entre reserva y difusión de información resulta obvio. Peor aún la historia está llena de invocaciones abusivas de causales de reserva por parte de organismos públicos reticentes al control social. Por ello, es un componente esencial de las legislaciones de acceso a la información contar con causales acotadas de reserva, y con órganos garantes autónomos para su aplicación. Los límites a la transparencia son necesarios, pero solo serán compatibles con ella si los aplican órganos efectivamente independientes de aquellos que niegan la información que poseen. Asimismo, la transparencia solo será un instrumento efectivo de control social y participación política si el proceso de deliberación acerca de la procedencia de causales de reserva se resuelve de modo expedito. La prolongación de la disputa extiende el secreto e inhibe el ejercicio del derecho por parte de los solicitantes de información.

Finalmente, no debemos pensar que la causa de la transparencia es irreversible allí donde se ha asentado recientemente. La transparencia siempre será incómoda al poder, y mientras existan tentaciones autoritarias en quienes nos gobiernan siempre existirán riesgos de retrocesos o contrarreformas en nombre de alguna forma de "interés nacional". La causa de la transparencia habrá prevalecido finalmente solo cuando ella sea reconocida y defendida por las grandes mayorías ciudadanas. En tal sentido, la apatía o desconocimiento de este derecho no nos permite dar por definitivamente ganada la batalla por la transparencia.

CAPÍTULO 2

¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO? UNA VISIÓN CONCEPTUAL

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE EL INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO

MANUEL VILLORIA MENDIETA



MANUEL VILLORIA MENDIETA

Es doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Derecho y licenciado en Filología. Fue becario Fulbright en los Estados Unidos, donde realizó estudios de maestría en Public Affairs en la Indiana University. Actualmente ocupa una cátedra de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España, y es Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Es autor de más de cien publicaciones (libros y artículos) sobre administración pública, corrupción y ética administrativa, y es co-fundador del capítulo español de Transparency International.
Correo: manuel.villoria@urjc.es

*"The more strictly we are watched, the better we behave."**

Jeremy Bentham

*JEREMY BENTHAM, *Farming Defended*, *in* I WRITINGS ON THE POOR LAWS, 276, 277 (Michael Quinn ed., Oxford University Press 2001) (1796)

Introducción

Aun cuando el concepto de gobierno abierto ha sido utilizado ya desde los años 1980[1], no será hasta la toma de posesión del Presidente Barack Obama cuando adquiera plena carta de naturaleza como una opción alternativa al paradigma de gobierno que hasta entonces predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al New Public Management y unido a la Patriot Act y la lucha contra el terrorismo, con su dosis de opacidad y autoritarismo inherente. En su primer día como presidente, Obama firmó un memorándum ejecutivo en el que se comprometía a crear "un nivel de apertura

[1] Cuando en 1980 el personaje de ficción Jim Hacker se convirtió en Ministro de Administraciones Públicas en la legendaria serie británica *Yes Minister*, su primer objetivo fue mejorar la transparencia en el gobierno y cumplir con su programa electoral titulado Open Government (título del primer episodio). Sir Arnold, su Permanent Secretary (funcionario de mayor rango en el Ministerio), ante ello expresó lo siguiente: "Open government es una contradicción en los términos, usted puede optar por ser abierto o por tener gobierno". Y añadía, además, "si la gente no sabe lo que usted está haciendo, no sabrá lo que usted hace mal".

en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental". Esta iniciativa reconocía que el conocimiento está ampliamente distribuido en la sociedad y que una democracia fuerte necesita numerosas voces y valores diversos. La teoría que existe tras la Open Government Initiative, según sus propios portavoces, se basa en tres ideas: la transparencia promueve la rendición de cuentas[2]; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno (Bingham y Foxworthy, 2012).

A partir de este impulso, el concepto de gobierno abierto se ha popularizado en los últimos años, sobre todo a partir del momento en que tanto las administraciones brasileña y mexicana, como el gobierno de coalición británico lo asumieron como modelo de gobierno para estos comienzos del siglo XXI, y junto con Estados Unidos impulsaron el Open Government Partnership, el cual se basa en cuatro principios: mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los ciudadanos; apoyar la participación cívica; implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones; y favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas. En la actualidad, forman parte del Open Government Partnership 34 países y 21 están dando los pasos para integrarse (Open Government Partnership, 2012).

Precisamente ese éxito en la expansión del concepto está generando su extensión prácticamente a todas las cuestiones que tienen que ver con el gobierno, por lo que ya quedarían pocas actividades gubernamentales que no cupieran bajo su acogedor paraguas. El problema es que, si "gobierno abierto" es cualquier cosa, entonces al final no es nada. De ahí la importancia de centrar el concepto y delinear las ideas que están detrás de él, evitando su disolución en un vaporoso marco referencial sin límites ni coherencia. Recogiendo algunas definiciones, podemos decir que

[2] Usaremos esta traducción de accountability, conscientes de sus limitaciones.

–versión normativamente maximalista- un gobierno abierto, en el actual contexto, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010), y lo consigue gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) actualmente disponibles, sobre todo la Web 2.0. Por otro lado, en una versión bastante más limitada y centrada en los aspectos de *open data*, podemos encontrar la siguiente definición en wikipedia: El gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos. En su más amplio sentido, por ello, se opondría a la razón del Estado y a legitimar como secreto (de Estado) cierta información, aduciendo a temas de seguridad. Y entre estas dos definiciones podríamos situar numerosas subvariantes, más o menos exigentes y más o menos abarcadoras. Con esto en mente, creemos que la necesidad de profundizar en el concepto y en sus rasgos se hace evidente.

La popularización del concepto de gobierno abierto y su expansión como nuevo paradigma emergente de gobernanza va unida, probablemente debido a su novedad, a una ausencia de estudios sólidos sobre el concepto en sí y sus virtualidades. En este texto se analizan los fundamentos teóricos del concepto y se llega a la conclusión de que detrás de él existen cuatro teorías, con sus correspondientes creencias, ideas, concepciones de los actores e instrumentos, y una tecnología que le permite su existencia: internet y, en concreto, la Web 2.0. Así, por una parte, en su configuración tienen un papel importante las teorías sobre mejora regulatoria, con su referencia al Estado regulador y paternalista, de preferencias éticas utilitaristas que incentiva conductas beneficiosas para la sociedad y promueve la felicidad colectiva, desincentivando las que producen daño individual y social. Por otra parte, también son muy importantes las ideas tradicionales de buena gobernanza, con su énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas, tributarias de la idea del estado liberal, los derechos individuales y

los sistemas de pesos y contrapesos. Tercero, las ideas promotoras de la participación ciudadana, con su modelo de estado republicano y democracia fuerte, con referentes éticos comunitaristas, que buscan la implicación cívica y el ejercicio de la soberanía popular de forma más continuada que votando cada cuatro años. Finalmente, las creencias en la eficacia de la gestión pública cooperativa, basadas en la idea del estado colaborador y en la cooperación en la generación de conocimiento a partir de la apertura de información y el diálogo entre actores públicos y privados para la solución de problemas colectivos. Estas cuatro corrientes de creencias se funden en este concepto complejo del gobierno abierto, a lo que se añade el hecho clave de que las nuevas tecnologías de información y comunicación permiten que una gran parte de sus posibilidades se realicen en la práctica a través de internet.

Ahora bien, el hecho de que las cuatro corrientes de ideas se fundan en el concepto que Obama promueve no quiere decir, ni mucho menos, que el concepto resultante no tenga tensiones internas fuertes y que, al final, sea prácticamente imposible alcanzar expresiones prácticas del concepto que den respuesta óptima a los cuatro componentes. De ahí que, una utilidad de este trabajo, pueda ser la de, a partir de la tipología resultante, estudiar los ejemplos de *open government* actualmente existentes, considerando qué componente predomina y tratando de explicar, a través del análisis de los correspondientes arreglos institucionales, por qué tal predominio se produce.

El gobierno abierto: ¿por qué y para qué surge?

Si atendemos a las consideraciones que Sir Arnold, en la serie televisiva antes mencionada en la nota 1, hace a su ministro, nos preguntaremos inmediatamente qué puede llevar a un gobierno a querer ser transparente. Ciertamente, no es propio de un científico social aceptar sin más la realidad sin preguntarse por las variables explicativas del fenómeno. Más aún, en la explicación de los procesos de diseño de políticas es necesario aportar “patrones de inteligibilidad” (Van Parijs, 1981). La teoría de la “DBO” (Hedström,

2010) nos explica las acciones como causadas por los deseos (*Desires*), las creencias (*Beliefs*) y las oportunidades (*Opportunities*) de las personas, y los procesos de interacción que se generan con ello. El análisis de los mecanismos sociales es esencial para la construcción de este conocimiento. La idea central que está detrás de los mecanismos sociales es que se explica el fenómeno social haciendo referencia a una constelación de entidades y actividades, normalmente actores y sus acciones, que están vinculados entre sí, de tal modo que producen regularmente el tipo de fenómeno que queremos explicar (Hedström, 2005, p.2). En nuestro caso, las creencias sobre los deberes, derechos y obligaciones (poderes deónticos, en la terminología de Searle, 2006) de los gobiernos, así como las creencias sobre cómo debe entenderse y qué puede esperarse de la democracia y el Estado son esenciales para explicar la opción real y retórica por un tipo u otro de *Open Government*. Pero no podemos olvidar que existen también oportunidades diversas (crisis institucionales, por ejemplo) y deseos o intereses de los actores fundamentales también diferentes, con los que hay que contar para la explicación del resultado final de este tipo de políticas en cada momento y lugar. En suma, no nos bastan las ideas para explicar la realidad del fenómeno, aunque sin ideas tampoco podríamos entenderlo.

Desde la perspectiva puramente estratégica y egoísta de los gobernantes las políticas de gobierno abierto se pueden explicar a partir la teoría de la búsqueda de legitimidad a través de procesos (Goodin, 2003; Scharpf, 2005). En tal sentido, el gobierno abierto sería una forma de mostrar la voluntad de desarrollar una buena gobernanza, aprovechando las posibilidades que ofrece internet, y con ello justificando el ejercicio de un poder que tiene dificultades para obtener legitimidad vía rendimientos, además de hacer frente a fenómenos de desafección muy fuertes (Pharr y Putnam, 2000). Este gobierno abierto, además, reduce las posibilidades deslegitimatorias de la corrupción y los abusos de poder. Los casos de corrupción y falta de ética en las administraciones originan una profunda desconfianza institucional (Pharr y Putnam, 2000; Anderson y Tverdova, 2003; Bowler y Karp, 2004), además de costes inasumibles (Ades y Di Tella, 1997; Della Porta y Vannucci, 1997; Dreher y Herzfeld, 2005; Hodgson y Jiang, 2007, entre otros).

Las políticas de gobierno abierto hacen más difícil el abuso de poder y la corrupción, aun cuando también, en ocasiones, dificultan que actores políticos íntegros asuman riesgos y tomen las mejores decisiones (Schauer, 2011). La opción por la transparencia puede dificultar que gestores serios y responsables tomen decisiones impopulares o que asuman riesgos en beneficio colectivo; en todo caso, tras ella existe la convicción de que es preferible evitar el mal que conseguir un bien óptimo, en suma, es una opción que responde a una estrategia *maximin*, de minimización de riesgos, muy propia de sociedades críticas y desconfiadas frente al poder, y de políticos que se mueven en dichas aguas.

Desde una perspectiva más inmediata, y tal vez cínica, diversos estudios demuestran que cuando hay altos niveles de competitividad política la apertura de canales de comunicación electrónica de la sociedad con el gobierno puede aportar réditos electorales (Ahn, 2011). Otra posible explicación de esta opción, desde una visión de economía política, es el hecho de que, además, el gobierno abierto permite encontrar culpables de los malos rendimientos en los niveles inferiores de la burocracia y, con ello, salvar la imagen de los niveles políticos. Los responsables de las escuelas que no cumplen objetivos, los médicos y enfermeras en hospitales de bajo rendimiento, los policías que no mejoran la seguridad en áreas que han sido definidas como de riesgo, identificados mediante el uso de tecnologías móviles y *crowdsourcing,* asumen el papel de cabezas de turco y evitan que se exija responsabilidad en niveles superiores de la jerarquía (Vanhommering y Karré, 2012). Asimismo, la transparencia activa permite exponer ejemplos de buenas prácticas y de resultados positivos, contrapesando la sobre-exposición mediática de los casos de fracaso. En suma, un gobierno que quiera legitimarse interna e internacionalmente puede usar estas políticas y, sin excesivos riesgos, tratar de conseguir buena imagen.

En la explicación del surgimiento de este subsistema de política[3], también es importante analizar la composición y fortalezas

3 Un subsistema de una política pública implica un conjunto de actores, que provienen de diferentes organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en la solución de un problema o en un asunto de política pública (Sabatier, 1998).

de la coalición promotora en cada país. Ciertamente, la generación de coaliciones promotoras de este tipo de iniciativas es muy reciente, las ideas que podrían sostener el proyecto han sido débiles y han estado poco estructuradas, aun cuando los nuevos cambios han dado un vuelco a la situación en algunos países, sobre todo en los Estados Unidos. La consecuencia es que, para estudiar este subsistema de políticas, siguiendo el muy citado esquema de Kingdon sobre las ventanas de oportunidad (1995), habría que comprobar si la opacidad/abuso de poder ha existido como problema sustantivo en la agenda sistémica del país correspondiente, si habría respuestas sólidas técnicamente para afrontarlo (cada vez hay más, obviamente) y, sobre todo, si fuera políticamente útil de cara a la confrontación electoral. A ello habría que añadir un análisis de las fortalezas de la coalición promotora correspondiente y su composición (que nos dará pistas para ver qué tipo de *open government* se prioriza). Y, cómo no, analizar la existencia de sucesos externos al problema (Sabatier y Weible, 2007) que estén cambiando la estructura de oportunidades y, al mismo tiempo, las creencias con la que los actores interpretan la realidad. La crisis económica, unida a cambios en la opinión pública y a impactos de políticas de otros subsistemas (la transparencia que exige la economía actualmente), así como el isomorfismo institucional (para lo que el Open Government Partnership es una fuente de presión extraordinaria), probablemente permitan la generación de un subsistema de política cada vez más sólido en esta área, así como la apertura de ventanas de oportunidad que den comienzo a un nuevo ciclo de política.

Ahora bien, sin negar que existan intereses racionales egoístas (que no dejan de ser ideas subjetivas) en los actores promotores de las innovaciones, y estructuras de oportunidad que favorecen la consolidación de este subsistema de política, en este texto insistiremos en la importancia de las ideas y creencias como factores explicativos del "*open government*". Como dice North, "en el mundo de incertidumbre y ambigüedad que caracteriza las elecciones políticas y económicas más importantes, los jugadores tienen diferentes teorías para explicar el mundo que les rodea y les sirve de base para la elección" (2000, p. 136). Las ideas, en consecuencia, son importantes para clarificar objetivos, definir el rango de posibilidades de acción, o ayudar a seleccionar el impacto

concreto que se quiere, en ausencia de una única solución; pero no hay que olvidar que también son útiles para racionalizar decisiones ya tomadas y para institucionalizar ideas previas (Majone, 2001, p. 3).

La asunción teórica que sostiene mi argumento aquí deriva del "nuevo institucionalismo", esencialmente de la nueva variante denominada "institucionalismo discursivo". En esta variante se enfatiza la relevancia explicativa de las ideas como componente esencial y sustantivo de los discursos. Las ideas existen a tres niveles: en las políticas, programas y filosofías; y son de dos tipos: cognitivas y normativas. Un discurso es un proceso interactivo de transmisión de ideas y se desarrolla de dos formas: en el discurso coordinativo entre los actores de una política, y en el discurso comunicativo entre los actores políticos y el público. En los sistemas políticos sencillos prima la variante comunicativa; en los sistemas complejos prima la variante coordinativa (Schmidt, 2008, 2010). Por ello, cuando se estudian las reformas administrativas de forma comparativa es muy importante considerar la relevancia explicativa de las ideas, en las cuales existen expectativas normativas sobre por qué cierta conducta es deseable y necesaria, así como asunciones y puntos de vista cognitivos sobre cómo deberían actuar los actores y las organizaciones ante el problema correspondiente (Powell 1991: 27, 31).

Las ideas presentes en las teorías antes mencionadas, con sus paradigmas sobre el papel del Estado, los deberes de los gobernantes y el rol de la sociedad, definen e identifican problemas, expresan medios apropiados para resolverlos (las estructuras, procesos y tecnologías que se deben usar) e incorporan relaciones causa-efecto en el marco de visiones globales y comprehensivas que se dan por buenas (Christensen et al. 2007, Jann, 2012). En suma, que el gobierno abierto es, sobre todo, la consecuencia de la consolidación de una serie de ideas, articuladas en discursos coordinativos y comunicativos, que por el momento han triunfado y se han asumido como buenas por actores clave en la generación de políticas públicas y por la ciudadanía de ciertas democracias. Tras ellas, existe una común preocupación por la legitimidad democrática y por la forma de paliarla en este momento histórico. No obstante, como ahora veremos, los orígenes diversos de estas ideas pueden generar ciertas tensiones en el concepto y, como consecuencia, en la formulación de los programas concretos que se desarrollan bajo su paraguas.

Las "cuatro ideas de gobierno" que asume el gobierno abierto

La transparencia mediada a través de las TIC –otra forma de hablar de *open government*– tiene múltiples proponentes, los cuales consideran que aporta al ciudadano mayor información, ayuda a la sociedad a tomar decisiones mejores y más racionales y promueve sociedades más ricas y democráticas, ni más ni menos. Pero existen críticos que consideran que puede crear un flujo de información no clasificada que generará más incertidumbre e inseguridad (Meijer, 2009), que hará difícil la interpretación adecuada de tal cantidad de "data smog" (Roberts, 2006), o que nos hará dependientes cognitivamente de plataformas opacas y complicadas, y dificultará la comprensión de los riesgos del sistema (Lessig, 2009). ¿Qué hay de verdad tras todo este conjunto de investigaciones e ideas? Ciertamente es difícil responder si no operamos analíticamente e intentamos clarificar lo que existe tras todo este conjunto de argumentos e ideas.

Los fines de su uso, los procedimientos incorporados al proceso y, sobre todo, los marcos de creencias y valores que subyacen al desarrollo de estos tipos concretos de innovaciones de gestión a través de las TIC nos permiten diferenciar al menos cuatro grupos o marcos de ideas que confluyen en el *open government* (ver figura 1): 1. Las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria. 2. Las del gobierno transparente que rinde cuentas. 3. Las del gobierno participativo y promotor de civismo. 4. Las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento. Las dos primeras están basadas en la regulación y en el papel del Estado, generando instituciones para mejorar la sociedad; las dos segundas se basan en la capacidad de la sociedad para crear, por sí misma y con el Estado, mejoras sociales. En cada uno de estos marcos existe todo un conjunto de creencias sobre el rol del Estado, el papel de la sociedad y la naturaleza humana que, por desgracia, mismas que no son fácilmente integrables y que no pueden existir sin tensiones. Analicemos estos componentes y veamos sus paradójicas relaciones.

Figura 1. Las ideas de gobierno.



Fuente: elaboración propia.

1. **El gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria.** Si asumimos que el gobierno debe preocuparse de la felicidad de sus ciudadanos, entenderemos que un gobierno que observe conductas que son dañinas para los propios individuos, aunque no generen excesivo daño social, debe actuar para desincentivar tales actuaciones. No obstante, una intromisión excesiva del Estado en la vida privada es contraria a los ideales de libertad que la democracia liberal sostiene. De ahí surge la teoría del paternalismo libertario (Sunstein y Thaler, 2003). La parte libertaria del enfoque es la clara insistencia en que, en general, la gente debe ser libre de hacer lo que consideren adecuado (siempre que no dañen a los demás). En suma, deben ser libres de rechazar acuerdos o reglas que les desagradan e, incluso, de destruir sus vidas si así lo deciden. El aspecto paternalista reconoce que es legítimo para los gobiernos tratar de influenciar la conducta de sus ciudadanos para que sus vidas sean más largas, más sanas y mejores (Thaler y Sunstein, 2008). En realidad, cuando Cass Sunstein y Richard Thaler escribieron un artículo titulado “Disclosure Is the Best Kind of Credit Regulation”, y cuando Gordon Crovitz escribió en el *Wall Street Journal* que “Transparency is more powerful than regulation”,

todos ellos reconocían explícitamente que requerir a las entidades reguladas que desarrollaran sus actividades de forma más abierta y transparente para aquellos que tratan de ejercer control sobre ellas es, en sí misma, una forma de regulación.

Un gobierno que desde un cierto paternalismo benevolente aporta información para la toma de decisiones inteligentes por parte de los ciudadanos es un gobierno que, en principio, actúa bien. Por ejemplo, el Departmento de Agricultura estadounidense (USDA) implicó a creadores de software, diseñadores de juegos y estudiantes en la plataforma gubernamental Challenge.gov*,* con el objetivo de que desarrollaran software que incitara a los estudiantes a comer mejor y a ser más activos físicamente mediante el proyecto "Apps for Health Kids" (http://appsforhealthykids.com/). En general, facilitando la apertura y reutilización de datos públicos, el gobierno abre vías para que la sociedad desarrolle programas y tome decisiones que mejoren su bienestar, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las regulaciones por parte de los regulados. En esta estrategia se pueden incluir los *rankings* de transparencia, las puntuaciones, los programas de "*naming and shaming*", etcétera. Así, la puesta a disposición de los ciudadanos de los resultados de la inspección de sanidad de restaurantes u hoteles facilita la toma de decisiones de estos y previene enfermedades, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las normas sanitarias por el sector hotelero y restaurantero.

¿Qué problemas existen con este conjunto de decisiones? Evidentemente, el peligro de la manipulación. Los avances de la investigación en las ciencias del comportamiento pueden ser usados por los *policymakers* para influir las conductas de la gente en una forma previsible, simplemente a través del diseño de los entornos en los que se realizan las elecciones. La manipulación del entorno informativo, el enmarcado de las propuestas y diversas estrategias de presentación de los problemas pueden encauzar el comportamiento humano e influir en las elecciones (Science and Technology Select Committee House of Lords, 2011). Todo ello se puede hacer con propósitos positivos, pero también con fines perversos. Como quiera que el gobierno abierto favorece la participación activa *on-line* de los ciudadanos en general y de

las partes interesadas, y anima a compartir la información y las opiniones, es obvio que, gracias a la información que recibe, mejora las posibilidades regulatorias y su efectividad. En ese contexto, cuanta más información esté disponible de las personas-objetivo más efectivas e invasivas pueden ser las estrategias usadas por el gobierno para influenciar sus tomas de decisiones. Como consecuencia, la eficacia del proceso de influenciar se incrementa en tanto más personalizada esté la información obtenida (Sunstein, 2011). Todo esto nos pone en guardia ante las posibilidades que se ponen en manos de los gobiernos para la manipulación perversa de los comportamientos como consecuencia de todos estos sistemas de apertura de información, incluso nos hace preguntarnos por la compatibilidad del gobierno abierto con el respeto a los derechos fundamentales de libertad y privacidad (Shauer, 2011). Finalmente, no podemos olvidar que los servicios de la Web 2.0, esencial para el pleno desarrollo del *open government*, son prestados por compañías cuyo negocio estratégico es la recolección, agregación y extracción de datos de los usuarios (Rodrigues, 2010).

2. **El gobierno transparente que rinde cuentas.** Estamos de nuevo ante un gobierno regulador, pero no para incentivar conductas virtuosas en los ciudadanos, sino en el propio gobierno. Los orígenes de este modelo de gobierno tienen una larga historia y, esencialmente, sus ideas clave provienen de la Ilustración y, posteriormente, de los debates de los fundadores de la democracia estadounidense. Estamos ante un gobierno que busca, a través del sistema de pesos y contrapesos, el control de los que gobiernan, entre sí y por los gobernados. Es la dimensión del *open government* más vinculada a la transparencia pasiva, derecho a saber, y a la transparencia activa, vinculada a las web gubernamentales. En este ámbito es donde se sitúan en gran parte, además, las medidas que vinculan gobierno abierto con lucha anticorrupción. No obstante, para entender más precisamente la conexión de esta idea liberal de gobierno con el *open government*, deberíamos actualizar los marcos de ideas que hoy en día se utilizan sobre buena gobernanza.

Tras la crisis del conductismo y las limitaciones que la teoría de la elección racional mostró para explicar el papel del Estado, las instituciones volvieron con fuerza a situarse como la variable

esencial para comprender el desarrollo económico (North, 1990; Williamson, 2000) y el funcionamiento del sistema político (March y Olsen, 1989). Las instituciones son, hoy en día, entendidas como reglas del juego y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, los cuales mantienen la expectativa de que dichas reglas y normas formales e informales, que sostienen las pautas, van a ser aceptadas y cumplidas por el resto (O'Donnell, 1996, p. 10). A partir del desarrollo del nuevo institucionalismo han surgido una avalancha de estudios e investigaciones que tratan de definir cuáles serían los requisitos de las "buenas instituciones", tanto formales como informales. Por tales podemos entender aquellas que, a partir de un conocimiento acumulativo, acaban siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (North, 2005), y, gracias a ello, constriñen conductas ineficientes, fraudulentas e ilegales en la sociedad y en el Estado, e incentivan lo contrario.

Por ello, un buen gobierno, como sujeto responsable de la construcción de buena gobernanza y calidad democrática, debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados y dirigentes, y que incentiven lo contrario, transparencia, eficiencia, imparcialidad e integridad. Este conjunto de reglas precisan de procesos coherentes para su aplicación o "lógicas de lo apropiado" (March y Olsen, 1984). Y, además, necesitan organizaciones que no solo sean actores racionales del juego institucional, sino también actores morales que asuman los valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y procesos a ellos encomendados (Selznick, 1992). Obviamente, como quiera que la sociedad y el mercado también son claves para conseguir una buena gobernanza, un gobierno de calidad necesita el apoyo de un mercado competitivo y honesto, y una sociedad civil activa y vigilante. Para ello, tiene capacidades coactivas e incentivadoras que debe usar inteligentemente (como vimos en el modelo anterior).

El gobierno abierto se inserta, así pues, en toda esta corriente de buena gobernanza como un instrumento eficaz en la promoción de integridad gubernamental y altamente sofisticado en el uso de

las nuevas tecnologías de información y comunicación. Por ejemplo, en el marco del *open government*, el Departamento de Estado estadounidense ha adoptado el programa ForeignAssistance.gov, un *dashboard* que proporciona una visualización de datos sobre a dónde manda el gobierno el dinero para ayuda exterior. Incluye una gran cantidad de cartas, gráficos y secciones que aportan información sobre dónde está el dinero y qué deben saber los ciudadanos sobre ese dinero, así como respuestas a una serie de preguntas habituales que se han recibido a lo largo del tiempo. Los datos pueden ser descargados en un formato abierto y filtrados por una serie de criterios diversos, incluyendo tipos de ayuda, año fiscal, tipo de informe que se busca, etcétera. Todo ello dificulta el mal uso de los fondos públicos por las agencias gubernamentales y, se supone, mejora su eficacia y honestidad. En suma, el gobierno abierto, utilizando las últimas tecnologías, sobre todo la Web 2.0, permite a los ciudadanos no ya acceder a la información que el gobierno provee a través de sus páginas web, sino convertir a los ciudadanos en auténticos auditores desde el sofá y pasar de ser un ciudadano pasivo y consumidor de contenidos gubernamentales a un *monitorial citizen,* que controla, escanea y sanciona, en su caso, al gobierno incumplidor (Vanhommering y Karré, 2012). Así, la información sobre rendimiento de escuelas o de hospitales permite a los ciudadanos elegir mejor qué escuela quieren para sus hijos o dónde recibir un mejor tratamiento quirúrgico, incentivando la mejor gestión pública y sancionando la peor.

No obstante todos sus factores positivos, no hay que olvidar que esta opción por el control es fuertemente conservadora, no ideológicamente, sino desde la perspectiva de la propia toma de decisiones: en esencia busca reducir riesgos y, para ello, introduce un innumerable conjunto de instrumentos de control que, si no se equilibran con instrumentos de promoción de liderazgo, pueden producir problemas de bloqueo e ineficacia en la Administración (Anechiarico y Jacobs, 1996).

3. **El gobierno participativo y promotor de civismo.** Este modelo nos retrotrae idealmente al gobierno republicano clásico, que activa la participación y promueve el ejercicio de la soberanía popular. Además, asume que un buen gobierno requiere civismo.

De acuerdo a Tena, la *civic virtue* o *public spiritedness*, según la denominaban los humanistas cívicos ingleses, tenía una doble dimensión: por un lado, requería de la capacidad para discernir lo que el bien público demanda y, por el otro, exigía la motivación para actuar según sus dictados (2009). Por desgracia, la virtud cívica se enfrenta hoy al tipo de implicación política propio de las democracias contemporáneas, caracterizado por "las políticas del estilo de vida" y por "ciudadanos intermitentes" (Norris, 1999, 2002). Ciertamente, la ciudadanía actual está dispuesta a participar e involucrarse en la defensa de políticas que afectan a lo que entienden como la vida que quieren vivir, pero, al tiempo, suelen centrarse en temas que están cerca de casa (*close to home*) y rechazan decisiones que, aunque beneficien a la comunidad, les perjudiquen directamente (*not in my back yard*). Y todo ello lo hacen de forma intermitente, en función, muchas veces, de la construcción mediática de problemas y opciones. Obviamente, ese no es el modelo de implicación cívica que está detrás del civismo antes enunciado. De ahí la necesidad de que el gobierno abierto fomente también virtud cívica y construya capital social si quiere cumplir sus promesas participativas.

Por otra parte, en términos políticos, el *open government* estaría vinculado al concepto de democracia deliberativa. En este modelo la clave del proceso es generar institucionalmente espacios deliberativos que se acerquen a las condiciones ideales del discurso y la apertura de vías participativo-deliberativas que conecten la sociedad civil organizada, y no organizada, con la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos públicos (Habermas, 1996). Ello implica, desde la perspectiva estatal, un gobierno que: a) promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública; b) fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio; c) determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los agentes apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos; d) difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos (Bourgon, 2007). Frente a la visión simplista de la participación, este modelo entiende la democracia no como la aceptación apriorística de que el pueblo siempre tiene la razón, sino como el derecho del pueblo a equivocarse en su autogobierno.

Esta gobernanza participativa y colaborativa que promueve el *open government* podría definirse como la implicación de la ciudadanía en general, así como de las agencias estatales, regionales y locales, las ONG, las empresas y otros *stakeholders* no gubernamentales en el proceso de elaboración, implantación, evaluación y gestión de políticas, a través de métodos que incluyan, pero no se limiten a implicación ciudadana, diálogo, deliberación pública, colaboración con múltiples *stakeholders*, gestión pública colaborativa, resolución de disputas y negociación (Bingham, 2010). El uso por las agencias públicas de esos procesos varía a través de un *continuum*, que incluye desde procesos de mera gestión colaborativa de proyectos públicos a auténticos diálogos sobre diseño de políticas.

Mientras que para algunos el uso de las web de los gobiernos locales correlaciona con mayor confianza en dichos gobiernos, una vez controladas variables demográficas y de otro tipo, y que el uso de las Web gubernamentales se asocia con actitudes más positivas para los gobiernos federales y locales (Tolbert y Mossberger, 2006), para otros no está claro que los actuales modelos de gobernanza participativa a través de participación *on line* generen capital social o más confianza (Mandarano et al.,2010, Coleman y Shane, 2012). Un estudio reciente analizó un proceso de deliberación *on line* en el National Citizens' Technology Forum, una conferencia de consenso (Delborne, et al., 2011). Los investigadores midieron la calidad de la experiencia en la visión de los participantes. Ellos preferían de forma muy mayoritaria la interacción cara a cara, porque con el sistema *on line* sentían que hablaban a una multitud y se sentían desconectados. El modelo empleado, según los participantes, no llevaba a interacciones con sentido. En consecuencia, pedían a los promotores que diseñaran sistemas *on line* que proporcionaran coherencia, autonomía e implicación con quienes participan. También solicitaban que se crearan grupos más pequeños, con componentes más identificables. La clave para que las deliberaciones *on line* funcionen, según un estudio de Riabacke, Astrom y Gronlund (2011), consiste en que los promotores tengan verdaderas intenciones democráticas, y en que exista una selección aleatoria o estratégica de participantes frente a la auto-selección abierta; también es importante que el proceso de consulta se produzca en el momento

de la toma de decisiones, no mucho antes en el proceso de la política; y, finalmente, que el proceso de comunicación sea deliberativo, no de mera expresión de preferencias, además de combinar procesos *on line* y presenciales.

Un informe de la GAO, sobre el uso de la tecnología Web 2.0 por parte de las agencias federales estadounidenses halló que, en julio de 2010, 22 de 24 agencias usaban Facebook, Twitter, y Youtube (GAO, 2010). Pero ninguna usaba foros deliberativos. Más aún, otros investigadores concluían recientemente que no había planes para cambiar la cultura interna de las agencias introduciendo valores de participación y colaboración (Lukensmeyer, et al. 2011). En Estados Unidos diversas ONGs han evaluado también los planes de Open Government 2.0 (OG 2.0) y han criticado el uso que se hace de la implicación pública (OMBWatch.org, 2012; OpentheGovernment.org, 2012). La participación es enteramente por autoselección, la comunicación es no deliberativa, sino de una sola vía. Hay muy pocas agencias que busquen implicación cívica a través de muestras aleatorias o representativas, y hay muy pocos ejemplos de mecanismos de deliberación con un mínimo de calidad. Un buen ejemplo de las limitaciones del modelo, aunque es un gran avance, pueden ser los planes USDA para generar lo que denominan Monthly Virtual Office Hours, en los cuales personas, de manera individual, pueden preguntar y compartir ideas con los líderes del departamento sobre un tema, que es el elegido cada día.

Si tuviésemos que definir un problema típico de este tipo de proyectos no podríamos obviar el problema del populismo y las decisiones marcadas por estados emocionales. Por una parte, los líderes políticos pueden embarcarse en comunicaciones populistas con la ciudadanía, por otra, la ciudadanía puede proponer medidas marcadas por estados emocionales de indignación que atenten contra derechos individuales.

4. **El gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.** La apertura de información y la transparencia generan eficiencia. Los estudios sobre la transparencia y sus efectos benéficos en el mundo de la economía son muy numerosos (Stiglitz, 2000, 2002). Los datos sobre el funcionamiento de la economía

proporcionados por los Estados ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos los inversores, productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes. La transparencia gubernamental se correlaciona muy fuertemente con el ingreso *per cápita* (ver figura 2).

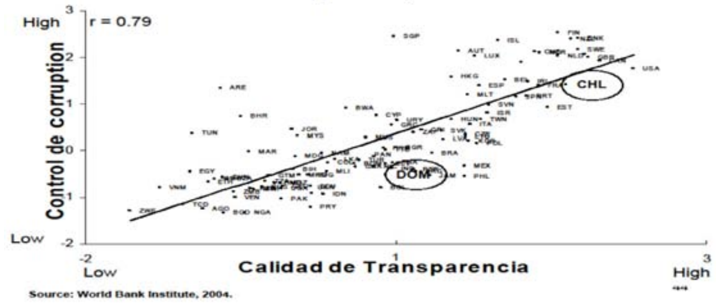
Figura 2



También, a través de su efecto en el control de la corrupción, mejora la eficiencia de la economía y su atracción de inversiones (ver figura 3). Pero la transparencia no es solo importante para la economía, también lo es políticamente, pues sin un electorado informado hasta las votaciones pierden valor. Islam (2003) indica que existen países con una cultura de apertura, y otros con una cultura de opacidad. En estos últimos no existen incentivos suficientes para presionar a los gobiernos a que se muestren más abiertos e inclusivos; además, existen problemas de acción colectiva para generar coaliciones fuertes a favor del derecho a la información. Todo ello afecta negativamente al funcionamiento de la economía y el sistema democrático.

Figura 3.





La expresión metafórica sobre el Mercado de ideas en la teoría de la libertad de expresión es una variante de la idea de transparencia como eficiencia. Schauer (2011) denomina este fenómeno “Transparencia como epistemología”. Con ello se quiere decir que la abierta disponibilidad de información facilita la identificación de la verdad y de la falsedad, contribuyendo con esto, a generar mejor y mayor conocimiento y progreso. Estas ideas ya estaban en Stuart Mill (2002) y en otros autores clásicos. Hoy en día, a través de los *apps* y los *wikis* este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. *Open Government* crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y wiki-government, lo cual permite confrontar una serie de problemas informativos muy importantes en la gestión de riesgos (Spina, 2012). Con el *open government* hay una tendencia bastante consistente a agregar datos y generar conocimiento. Este proceso puede ser intencional, construido en la propia plataforma (por ejemplo, Wikipedia o el software de fuente abierta) para que los usuarios contribuyan voluntariamente, o puede ser fruto de una funcionalidad oculta en la propia plataforma que explota los datos. Con la agregación de información llega una tendencia a facilitar la incorporación de *feedback* de usuarios, con el propósito de la mejora

de la calidad. Es lo que los tecnólogos denominan el *perpetual beta*, una funcionalidad integrada en el sistema que permite a este su continua mejora. En este modelo de interacción gobierno-sociedad el funcionario pierde el monopolio del conocimiento y la *expertise*, debiendo recrear su relación con el ciudadano, ahora digitalmente conectado (netizen), y pasando de una relación vertical a una de colaboración horizontal. El gobierno es una plataforma que engancha conocimiento disperso (por ejemplo, *crowdsourcing*) a través de contribuciones digitales, para mejorar la calidad y responsiva de sus políticas y la provisión de sus servicios (Report of the Australian Government 2.0 Task Force, 2011).

Los gobiernos, en el marco de los subsistemas de políticas de gobierno abierto, están lanzando proyectos muy interesantes para generar conocimiento. En Estados Unidos, DOD y el Departamento de Educación están trabajando en un "Learning Registry (http://www.learningregistry.org/)", junto con agencias, ONGs y organizaciones internacionales, incluidas Lockheed Martin y la National Science Digital Library. La plataforma proporciona contenido abierto; cualquier creador de contenido puede publicar *apps* que capturan y comparten recursos de aprendizaje. Algunos Estados están adoptando los *Common Core Standards* para inglés, artes y matemáticas; esta plataforma permite a los profesores compartir contenido que otros maestros de otros Estados podrían usar si tienen los mismos *Common Core Standards*. De acuerdo al libro blanco sobre la iniciativa, este proceso es como abrir una red de carreteras por donde fluye información y conocimiento y que permitirá a los educadores tener acceso rápido a un mercado de información extraordinario.

El problema con esta visión del conocimiento es que no afronta el problema de la desigualdad de origen y acceso. La división digital entre áreas rurales y urbanas es importante, y entre ricos y pobres. Además de la división digital de carácter social y territorial, existe también una división generacional; por ejemplo, los jóvenes son mucho más cínicos y evitan las *websites* gubernamentales, utilizando redes no oficiales (Lariscy, et al. 2011). En los planes de OG 2.0, las agencias ponen mucho énfasis en mejorar la tecnología y presentar *webs* más amigables y sofisticadas, así como en tratar

de involucrar a los *stakeholders* en el cumplimiento de su misión, pero fracasan a menudo en equilibrar el papel de los intereses organizados frente a los ciudadanos individuales. DipNote, la web oficial del Departamento de Estado, tiene sobre 13 mil comentarios diarios, pero nadie ha estudiado su representatividad y diversidad. El mayor conocimiento generado no llega a todos por igual.

Conclusiones

Para entender cómo hemos llegado hasta aquí es importante considerar lo siguiente: en primer lugar, el gobierno abierto tiene sus antecedentes en las políticas de transparencia; la transparencia gubernamental es parte de políticas legitimatorias que se remontan al siglo XIX, sobre todo en las incipientes democracias de tal momento histórico. Segundo, hoy en día no es sencillo separar transparencia de rendición de cuentas, pero no son lo mismo. Esta última implica más que la mera transparencia, pues conlleva, además, justificación y sanción (Shedler, 2011); en la actualidad, es difícil entender que a los gobiernos les baste con transparencia para legitimarse, pues tras ella puede necesitarse una justificación de actos y la posibilidad de sanción por incumplimientos. De ahí la importancia de conectar gobierno abierto con sistemas de rendición de cuentas innovadores. Tercero, no podríamos hablar de *open government* si no se hubiera producido la revolución tecnológica de las TIC, sobre todo internet. Cuarto, la idea de gobierno abierto incorpora, así pues, transparencia, regulación, colaboración y, novedad importante, vías novedosas de participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos. En suma, gobierno abierto es un paraguas conceptual que toma en gran medida valores muy propios de la democracia, de forma peculiar y novedosa, y que, probablemente, surge por razones que buscan legitimidad y no transformadoras del modelo de gobierno que en este momento histórico posee la hegemonía global.

Lee and Kwak (2011) sugieren que existiría un modelo de implementación del *open government* que pasaría por cuatro etapas: 1) mayor nivel de transparencia en los datos, u *open data*; 2) mejora en los niveles de participación abierta al ciudadano; 3) mejora en los niveles de colaboración abierta a la sociedad; 4) alcance de la

implicación ciudadana permanente. De acuerdo a dicho patron, podríamos situar a los diferentes modelos de *open government* actualmente en marcha en las diferentes fases. Seguramente, ninguno pasaría de la fase dos.

No obstante, en este texto se considera que las cuatro almas que configuran el proyecto tienen cada una sus problemas y sus beneficios y, sobre todo, pueden entrar en ocasiones en conflictos al servir a valores e intereses diversos. Así, el alma republicana del *open government* entra en conflicto con el alma liberal, y de ahí las limitaciones que, como vemos, tiene su desarrollo. El alma reguladora entra, a su vez, en conflicto con la dimensión participativa y autogestionaria del sistema, e incluso en situaciones límite puede tener tensiones con la propia dimensión liberal de la democracia. El alma epistemológica es muy dependiente de la tecnología y, con ello, unida al elemento regulatorio nos pone en guardia frente a las posibilidades manipulativas y antidemocráticas que podrían surgir si no se controla. De ahí que consideremos que, frente a la idea de las fases de crecimiento y desarrollo del modelo, más bien lo que observaremos son diferentes proyectos que harán énfasis en uno u otro de los patrones de referencia, en virtud de los intereses políticos en juego, las creencias predominantes y las oportunidades que la estructura social, económica y tecnológica provean, todo ello a través de fenómenos discursivos en los que las ideas ocuparán un papel esencial.

Bibliografía

- Ades, A. y Di Tella, R. (1997). "The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results", en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

- Ahn, M. J. (2011). *Adoption of E-Communication Applications in U.S. Municipalities: The Role of Political Environment, Bureaucratic Structure, and the Nature of Applications*. *The American Review of Public Administration,* 41(4), 428-452.

- Anderson, T. B. (2009). "E-government as an anti-corruption strategy". *Information Economics and Policy*, 21, 201–210.

- Anderson, CH. y Tverdova, Y. (2003) "Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies," *American Journal of Political Science* 47, 91–109.

- Anechiarico, F. and Jacobs, J.B. (1996) *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.

- Australian Government, (2009) *Report of the Government 2.0 Taskforce, Engage: getting on with Government 2.0* -Canberra 2009 disponible en http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html (last accessed on 1st July 2012).

- Bingham, L. B. (2010). The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance. *Wisconsin Law Review,* 10 (2): 297-356.

- Bingham, Lisa Blomgren y Susanna Foxworthy (2012) “Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States”. Paper presented at the conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Speyer, 19-20 July 2012

- Bourgon, J. (2007): “Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Aministración Pública”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 73, nº 1, marzo: 5-26.

- Bowler, S. y Karp, J.A. (2004) “Politicians, scandals, and trust in government,” *Political Behavior* 26(3), 271-287.

- Calderón, César; Lorenzo, Sebastián (Coords.) (2010) *Open Government: Gobierno Abierto.* Algón Editores, Jaén, España.

- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G., and Røvik, K.A. (2007) *Organisation Theory for the Public Sector: Instrument, Culture and Myth,* London, Routledge.

- Coleman, S. and Shane, P. (2012). *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Crovitz, L. Op.-Ed. (2009), *Transparency is More Powerful Than Regulation*, WALL ST. J., Mar. 30, 2009, at A21

- Delborne, J. A. (2011). “Virtual Deliberation? Prospects and Challenges for Integrating the Internet in Consensus Conferences”. *Public Understanding of Science*, 20(3), 367-384.

- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997) “The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption” en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

- Dreher, A. y Herzfeld, T. (2005) *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence* [online]. Disponible en http://ssrn.com/abstract=734184.

- Goodin, R. E. (2003). *Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press.

- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy,* MIT Press, Cambridge, MA.

- Hedström, P. (2005). *Dissecting the Social: Principles of Analytic Sociology.* Cambridge: Cambridge University Press.

- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspective on Politics* 2 (4): 725-740.

- Hodson, G. M., y Jiang, S. (2007). "The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective". *Journal of Economic Issues, 41* (4): 1043-1061.

- House of Lords, Science and Technology Select Committee (2011) *Behavior Change, 2nd Report of Session 2010-2012,* 19 July 2011, disponible en http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldsctech/179/179.pdf (último acceso 26 Julio 2012).

- Islam, R. (2003). "Do More Transparent Governments Govern Better?" *Policy Research Working Paper 3077*. World Bank Institute Poverty Reduction and Economic Management Division. June 2003

- Jann, Werner (2012). "Administrative Theory and State Paradigms", Paper presented at the conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Speyer, 19-20 July 2012

- Kingdon, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Longman.

- Lariscy, R. W., Tinkham, S. F., & Sweetaer, K. D. (2011). “Kids these days: examining differences in political uses and gratifications, internet political participation, political information efficacy, and cynicism on the basis of age”. *American Behavioral Scientist* , 55(6),749-764.

- Lee, G. and Kwak, Y. H. (2011). *An Open Government implementation model: moving to increased public engagement*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.

- Lessig, L. (2009). “Against Transparency. The perils of openness in government”, en *The New Republic*, 9, October 2009, disponible en www.tnr.com

- Lukensmeyer, C. J., Goldman, J., & Stern, D. (2011). *Assessing public participation in an open government era: a review of federal agency plans*. Washington D.C.: IBM Center for Business of Government, disponible en http://www.businessofgovernment.org/report/assessingpublic-participation-open-government-era.

- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven, CT., Yale University Press.

- Majone, G. (2001) “Ideas, interests, and institutional change: the European Commission debates the delegation problem”. *Les Cahiers européens de Sciences Po*. n° 04/2001. París.

- Mandarano, L., Meenar, M., & Steins, C. (2010). “Building social capital in the digital age of civic engagement”. *Journal of Planning Literature* , 25(2), 123-135.

- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984), "The new institutionalism: organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, N° 78, pp. 734-749.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. The Free Press*, New York.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences,* 75(2), 255-269.
- Mill, J.S. (2002). "On liberty", en *The Basic Writings of John Stuart Mill*, Nueva York, The Modern Library.
- Norris, P. (1999) *Critical citizens: global support for democratic government*, Oxford University Press, Oxford.
- Norris, P. (2002) *Democratic phoenix: reinventing political activism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass C. (1981). *Structure and change in economic history*. Norton, New York.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass C. (2000) "La evolución histórica de las formas de gobierno". *Revista de Economía Institucional* nº 2, primer semestre, 133-148.
- North, D. (2005). *Understanding the process of economic change.* Princeton University Press, Princeton.
- O'Donnell, G. (1996) "Otra institucionalización". *Revista Ágora*, 5: 5-28.

- O'Donnell, G. (1998). "*Accountability* horizontal", en *La Política*, núm. 4: 161-188.

- O'Donnell, G. (2002). "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones", en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires: 87-102.

- OMB Watch (April 17, 2012). En http://www.ombwatch.org/node/12049.

- Open Government Partnership (2012). Acceso a través de http://www.opengovpartnership.org.

- Pharr, S.J. y Putnam, R.D. (2000) *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

- Powell, Walter W. (1991). "Expanding the scope of institutional analysis", in P.J. DiMaggio and W. Powell (eds.).En *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.

- Ramírez-Alujas, A. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Revista Enfoques* Nº 15, diciembre 2011, pp. 99-125.

- Riabacke, M, Åström, J. y Å. Grönlund (2011). "E-participation galore? Extending multi-criteria decision analysis to the public", *International Journal of Public Information Systems* 7(2): 79-99.

- Roberts, A. (2006) *Blacked Out, Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.

- Rodrigues R., "Privacy and social networks: norms, markets and natural monopolies". En S. Levmore -M. C. Nussbaum (eds.), *The Offensive Internet*, Harvard Univ. Press (2010), 237-258.

- Rothstein, B. y Uslaner, E. (2005). "All for all: Equality, Corruption and Social Trust", en *World Politics*, N° 58 (1), pp. 41-72.

- Sabatier, P. (1998) "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". *Journal of European Public Policy* 5 (1): 93-130.

- Sabatier, P y Weible, Ch.M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". En P. Sabatier (ed.) *Theories of Policy Process,* Boulder (CO), Westview Press.

- Schauer, Frederick (2011) "Transparency in Three Dimensions", *University of Illinois Law Review*, Vol. 2011: 1339-1357.

- Scharpf, F. (2005). "Conceptos de legitimación más allá del Estado –Nación". En *Revista Española de Ciencia Política*, Nº 13, pp. 13-50.

- Schmidt, Vivien A. (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review of Political Science* Vol. 11: 303-326.

- Schmidt, Vivien A. (2010). "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'", *European Political Science Review*, 2(1): 1-25.

- Searle, J. R. (2006). "Social Ontology: Some Basic Principles". *Papers, Revista de Sociología,* nº 80: 51-71. Reproducido en Noguera, J.A. (ed.) *Teoría sociológica analítica.* CIS, Madrid, 2010.

- Selznick, Ph. (1992). *The Moral Commowealth: Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley, University of California Press.
- Shedler, Andreas (2011). "¿Qué es la rendición de cuentas?" En José Sosa, (comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*. Siglo XXI editores, México.
- Spina, Alessandro (2012) "Nudge, Open Government and the privacy risks of digital public administrations". Trabajo presentado en la conferencia Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Speyer, 19-20 July 2012.
- Stiglitz, J. (2000): "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, nº 4: 1441-1478.
- Stiglitz, J. (2002): "Transparency in Government". En *The Right to Tell,* World Bank, Washington DC.
- Sunstein, Cass y Thaler, Richard (2003). "Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron". *University of Chicago Law Review* 70(4): 1159-1202.
- Tena, J. (2009) "Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis) Nº 128, 2009, pp. 89-121
- Thaler, Richard H. y Cass R. Sunstein, Op.-Ed.(2008). *Disclosure is the Best Kind of Credit Regulation*, WALL ST. J., Agosto 13, 2008, en A17.
- Thaler, Richard H. y Cass R. Sunstein (2008). *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, Yale Univ. Press. New Haven.

- Tolbert, Caroline J. y Karen Mossberger (2006). “The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government”. *Public Administration Review,* mayo-junio 2006: 354-369.

- Vanhommering, Iris, y Philip Marcel Karré (2012). “Public Accountability in the internet age”, trabajo presentado en el 8th Transatlantic Dialogue ‘Transitions in Governance’, Radboud University Nijmegen, 7-9 Junio 2012.

- Van Parijs, Ph. (1981). *Evolutionary Explanation in the Social Sciences*. New Jersey, Rowman & Littlefield.

- Williamson, O. E. (2000). “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead” *The Journal of Economic Literature*, vol 38, nº 3: 595-613.

GOBIERNO ABIERTO: DE LA TRANSPARENCIA A LA INTELIGENCIA CÍVICA

CRISTOBAL COBO

En el siglo XXI una de las principales divisiones entre las naciones no incluirá la otrora brecha entre Norte *versus* Sur, o Este *versus* Oeste, o disputas religiosas o de cualquier otra categoría. Sino que la principal división será entre si son sociedades abiertas o cerradas [Extracto del discurso de Hillary Rodham Clinton, Secretaria de Estado Norteamericano, durante el último encuentro *Open GovernmentPartnership*(2012)].

Un gobierno abierto es un término cuyo significado aún se está construyendo. Actualmente ofrece una serie de ideas provocadoras para la reconstrucción del concepto gobierno, a través de nuevas formas que podrían aumentar y mejorar las capacidades de las sociedades democráticas para hacer frente con eficacia, de manera sostenible y equitativa a temas de interés común. En otras palabras, si un gobierno abierto lleva a cabo adecuadamente las ideas de apertura podría mejorar la democracia, así como la inteligencia cívica, manteniendo sus costes a niveles aceptables. (Lathrop & Ruma, 2010, pp. 92–93).

Hoy podemos ver que el compromiso con el gobierno abierto se ha expandido a nivel global. Un número notable de iniciativas ha emergido favoreciendo vías alternativas (pero complementarias en muchos casos) para llevar a cabo el desarrollo de la filosofía que soporta a un gobierno abierto (Gavelin, Burall, & Wilson, 2009, p. 15). Quizá un ejemplo actual de su alcance global sea el *Open Government Parnership* (www.opengovpartnership.org) que hoy ya congrega a medio centenar de naciones.

CRISTOBAL COBO

Es investigador asociado del Instituto de Internet de la Universidad de Oxford. Coordina estudios sobre educación innovación y aprendizaje y el futuro de Internet, y colabora en diferentes proyectos de investigación para la Comisión Europea sobre la Ciencia de Internet, tales como prácticas de acceso abierto en la educación; creación distribuida del conocimiento, y el futuro de las tecnologías y sus impactos. Ha sido distinguido por el Consejo Británico de Investigación Económica y Social (ESRC), y cuenta con un posgrado *cum laudem* en ciencias de la comunicación en la Universitat Autònoma de Barcelona. Ha sido conferencista invitado en más de 20 países y es autor, junto a J.Moravec, de *Aprendizaje Invisible*, con más de 30 mil descargas.

El término Gobierno Abierto aún es un concepto en gestación que goza de cierta elasticidad y por lo tanto de cierta ambigüedad en su interpretación. Por ello, en este texto hemos querido proponer una revisión de enfoques que nos ayudará a sumergirnos en las diferentes dimensiones y matices que constituyen la idea de Gobierno Abierto.

El gobierno abierto: nada nuevo bajo el sol

Suecia es considerada única en cuanto a ser el primer país del mundo en adoptar una ley que otorga a las personas el derecho a acceder a la información existente en sus organismos públicos, así como por el hecho de haber incorporado el derecho a la información en las disposiciones sobre la libertad original de la Ley de prensa, en el año1766. Desde entonces, su legislación contiene disposiciones de aplicación del derecho a la información, tales como la obligación de registrar documentos y organizar bases de datos con la debida consideración al derecho de acceso a documentos oficiales. A partir de experiencias como esta es posible observar cómo la agenda de un gobierno abierto transforma la manera en que los gobiernos se relacionan con la ciudadanía (Mendel & Unesco, 2003, p. 101).

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la agenda política norteamericana asignó cada vez más interés a la apertura de su gobierno. En 1956 los principales partidos políticos acordaron y se comprometieron a consolidar un acceso abierto a la información pública. “Nada podría ser más irracional que dar a la ciudadanía el poder, y al mismo tiempo privarles el acceso a la información sin la cual existe el riesgo de abuso de poder” (Parks, 1957, p. 7).

De 1957 a 1967, la legislatura del Estado de Florida consiguió, tras una fuerte disputa, facilitar la apertura de las actividades del gobierno estatal y local. El Senado de dicho estado norteamericano aprobó la idea de un “Gobierno a la luz del día” (“*GovernmentSunshine*”), ley que declaraba una política de apertura sujeta únicamente a las excepciones estipuladas en Constitución de la Florida (Wickham, 1973, p. 491).

La gente no puede tener ningún poder real, sin conocimiento de los hechos que su gobierno está haciendo a y por ellos. Para estar bien informado, el público debe tener algún tipo de acceso al proceso en curso, que permita la toma de decisiones no sólo a lo que se hace, sino también porqué se hace y qué alternativas se consideraron o rechazaron (Wickham, 1973, p. 481). Intereses vitales de los ciudadanos en una sociedad democrática requieren la adopción de un mandato legislativo claro hacia la apertura de la administración (p. 488).

Aquí un extracto de la visión para entender un gobierno abierto para el Estado de Florida (USA), elaborada en el año 1973: “Es de vital importancia para una sociedad democrática que los asuntos públicos se realicen de manera abierta y pública para que los ciudadanos puedan estar informados de la actuación de sus funcionarios públicos, así como de las decisiones a las que se lleguen en la arena pública. Es la intención de esta legislación que el público tenga derecho a un mayor acceso a las deliberaciones y asuntos de interés público”(Wickham, 1973, p. 499).

Hoy en día, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha definido un gobierno abierto como “la transparencia de las acciones que realiza un gobierno, la accesibilidad a los servicios e información pública, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades» (OECD, 2005).

Por definición, las funciones de un gobierno democrático implican la posibilidad de llevar a cabo amplias deliberaciones públicas sobre aquellos temas relevantes y de interés común. Los poderes democráticos son un elemento inherente de los ciudadanos y, para que una sociedad democrática tenga éxito, los ciudadanos deben poder estar informados, a fin de ser capaces de criticar a sus gobernantes, así como a sus instituciones de gobierno (Curtin & Meijers, 2009, p. 13).

En este contexto, la “apertura” significa la posibilidad de que todas las personas puedan tener conocimiento de las actividades de su gobierno mediante la concesión de acceso a los espacios en

los que se llevan a cabo las decisiones públicas, así como acceso a la información relacionada con la preparación de estas decisiones (mediante el registro documental y de otros instrumentos visuales o auditivos). Un gobierno abierto, por lo tanto, existe en la sala de conferencias así como en los espacios donde los miembros de una administración preparan y toman sus decisiones. Estos espacios han de estar abiertos al público, así como los documentos relacionados con estas decisiones han de estar disponibles para su consulta dentro de un plazo razonable y sin ofrecer demasiadas dificultades a quien quiera consultarlos (Curtin & Meijers, 2009, pp. 14–15).

Sin embargo, hoy podemos ver que la idea de un gobierno abierto no se agota en la posibilidad de acceso a la información, muchas veces entendida como 'transparencia'. Por ejemplo, César & Lorenzo (2010) señalan que un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.(p. i). Luego agregan "Llamamos Gobierno Abierto, [aquel] que postula como elemento central de la relación entre un Estado y sus habitantes (no solo los ciudadanos) la existencia de canales de comunicación efectivos que permitan el contacto y la interacción entre las partes." (p. 89). En este sentido, señalan que para un gobierno abierto la principal característica es la transparencia. Sin embargo, para serlo no es suficiente publicar la información, hay que hacerlo de una manera estructurada y que pueda ser reutilizada. Con este objetivo se comparten los datos con un estándar, para que cualquiera pueda generar servicios que ofrezcan más información y que esta pueda ser utilizada tanto para aportar como para fiscalizar la acción del gobierno (p. 84). Posteriormente, añaden que para la implementación de un gobierno abierto: "la optimización del vínculo entre el gobierno y los ciudadanos a través de nuevas tecnologías de comunicación implica ante todo un cambio cultural."(p. 88). Un Gobierno Abierto es ampliamente visto como una característica clave de la práctica democrática contemporánea, y ha estado a menudo vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información y prensa, entre otros (Ramírez-Alujas, 2010, p. 112).

Hoy en día, se identifica un marco jurídico propicio para avanzar hacia el gobierno abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y este se compone de cinco elementos claves: 1) Leyes de acceso a la información, 2) Leyes sobre privacidad y protección de datos, 3) La ley sobre los procedimientos administrativos, 4) Leyes sobre las instituciones de ombudsman, y 5) Leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores(OECD, 2010, p. 3).

El gobierno abierto favorece la toma de decisiones más efectiva, protege de posible corrupción, favorece el escrutinio y promueve y consolida la confianza ciudadana en los gobiernos (Gavelin et al., 2009, p. 14).

Los países miembros de la OCDE tienen dos razones principales para la construcción de gobiernos abiertos. La primera es el deseo fundamental para apuntalar la legitimidad y credibilidad de la democracia como una forma de gobierno. La segunda es para lograr objetivos políticos igualmente importantes como el crecimiento económico y la cohesión social. Un gobierno abierto fortalece la democracia al permitir el escrutinio público, proporcionando un baluarte en contra de cualquier acumulación excesiva de la riqueza o el poder en las manos de unos pocos y por brindar mayores oportunidades para la participación de los ciudadanos.

¿Cuán abierto debe ser un gobierno abierto?

Hillary Clinton recalca que la cura para la corrupción es la transparencia. Aquellos gobiernos que se esconden de la vista pública y descartan la idea de apertura y las aspiraciones de sus pueblos para una mayor libertad se encontrarán con que les resulta cada vez más difícil mantener la paz y la seguridad (Department Of State. The Office of Electronic Information, 2012).

Quizá la idea de la transparencia hoy ha ganado cada vez más aceptación, sin embargo, ¿donde están los límites de la apertura a la información? Existe una tensión entre el «derecho a saber» y el «derecho al secreto», entre ambos no siempre es fácil distinguir la línea entre los procedimientos que pueden ser categorizados como abiertos o cerrados (Wickham, 1973, p. 482).

El reto más importante para un gobierno abierto no es el secreto *versus* la transparencia, sino estimar de manera correcta cuánta transparencia y de qué tipo, de modo que una vez que se hayan establecido estos parámetros sea posible implementarlos en los diferentes aspectos del proceso gubernamental (Coglianese, 2009, p. 530). El gobierno abierto es el conjunto de prácticas por las que los gobiernos democráticos tradicionales se relacionan con los ciudadanos, aplicando los principios de conversación permanente. Es decir hablar, escuchar y responder, para conocer las opiniones ciudadanas y reaccionar ante ellas, mejorando la prestación servicios y la promulgación de normas (César & Lorenzo, 2010, p. 112).

Un gobierno democrático requiere de un amplio grado de apertura. Sin embargo, en todas las democracias se acepta que ciertos tipos de información de un gobierno no deban estar a disposición del público en general como, por ejemplo, cuestiones relacionadas con seguridad y privacidad, así como aquella información sensible desde el punto de vista de la libre competencia (Curtin & Meijers, 2009, p. 18).

El objetivo principal de la agenda de un gobierno abierto es hacer a la administración más sensible a las necesidades y prioridades de sus ciudadanos, y brindar a los habitantes, empresas y organizaciones de la sociedad civil un mejor acceso a la información gubernamental (Gavelin et al., 2009, p. 18).

Sin embargo, el término «información pública» es problemático, ya que puede entenderse que cubre solo los recursos de información que han sido previamente decididos para estar a disposición del público. Utilizar este término ofrece el riesgo de una tautología inevitable: si un ciudadano tiene derecho únicamente a la «información pública», el gobierno puede delimitar a lo que el ciudadano puede acceder (Clark, 1996, p. 398).

Un gobierno abierto implica que las administraciones pueden trabajar tanto con los individuos en su particularidad como con la sociedad en general, para crear de manera conjunta valor para cada una de las partes (OECD, 2010, p. 3).

Gobierno abierto surge entonces de la capacidad del público para desarrollar y llevar a cabo sus propios análisis de los datos, en lugar de confiar en el tradicional análisis oficial o de terceras partes (prensa, medios de comunicación) (Ramirez-Alujas, 2012, p. 117).

Apertura después del determinismo tecnológico

En la era digital, ahora tenemos las herramientas que las generaciones anteriores de los defensores de un gobierno abierto no podían, ni siquiera, haber soñado. Las nuevas tecnologías hacen posible realizar cosas que antes eran poco prácticas o excesivamente costosas, como la liberación de enormes cantidades de datos públicos, o hacer que los presupuestos nacionales resulten de fácil acceso en línea (Department Of State. The Office of Electronic Information, 2012).

Difícil sería imaginar la aparición del gobierno abierto, tal como hoy se nos presenta, sin el antecedente del movimiento del software libre (César & Lorenzo, 2010, p. 211). Del mismo modo que el código abierto permitió a los usuarios cambiar y contribuir al desarrollo del código fuente de su software, el gobierno abierto implica una administración en la que los ciudadanos no sólo tienen acceso a la información, documentos y procedimientos, sino que también pueden convertirse en participantes de una manera significativa. Un gobierno abierto guarda relación también con la mejora de la comunicación y las operaciones dentro de las distintas ramas y niveles de gobierno; un intercambio que ofrece nuevas posibilidades de mayor eficiencia y rendición de cuentas (Lathrop & Ruma, 2010, p. xix).

La idea de gobierno abierto no es nueva, de hecho es tan vieja como la propia democracia y subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos. Consecuentemente, los Estados se han dotado de un amplio andamiaje jurídico que ofrece espacios de consulta y participación a un amplio abanico de intermediarios sociales,

fundamentales a la hora de dotar a las leyes de apoyo social y profundidad democrática. Pero es solo ahora, con el avance tecnológico que han propiciado la llamada *web 2.0* o *web social* y la extensión de internet como red global, cuando puede comenzar a ponerse en práctica de forma masiva y con unos costes asumibles para los estados. La violenta irrupción de internet como fenómeno global en la vida social de nuestro mundo está produciendo un incuestionable cambio de paradigma en la forma en la que los ciudadanos se relacionan --o quieren relacionarse-- con los gobiernos, permitiendo interaccionar a gobernantes y gobernados en planos perfectamente horizontales, y sin que ningún otro agente intermedie en esa conversación (César & Lorenzo, 2010, p. 11).

Sheridan & Tennison coinciden al respecto al señalar que ni si quiera la idea de la tecnología en el gobierno abierto es del todo nueva. Para los gobiernos ha sido posible publicar los datos, utilizando internet, por más de 30 años, mucho antes que la invención de la web, simplemente a través del acceso a archivos de datos mediante el uso de FTP [*File Transfer Protocol*] (2010, p. 1).

En nuestros días el uso de APIs (del inglés, *application programming interface*) permite un tipo diferente de participación en el marco de un gobierno abierto. Cuando cualquier persona puede escribir una aplicación con los datos ofrecidos o generados desde el gobierno, los desarrolladores de software tienen la oportunidad de crear nuevas interfaces para el gobierno, pero también en beneficio de los propios ciudadanos. Quizás lo más interesante son aquellas aplicaciones y APIs que permiten a los ciudadanos sustituir efectivamente las funciones del gobierno. La idea de auto-servicios podría apoyar a los ciudadanos a auto-organizarse para asumir grandes proyectos que el gobierno, de otro modo, ignoraría o abandonaría. ¿Cuánto más puede ocurrir si los gobiernos locales junto a los propios ciudadanos pueden aprovechar el interés y las preocupaciones expresadas por una ciudadanía auto-organizada? (Lathrop & Ruma, 2010, p. 26).

El objetivo de estas iniciativas es ofrecer a las personas el acceso a los datos del sector público en un formato estándar y con

datos asociados (*linkedformat*). Ello bajo la firme convicción de que la publicación de datos, hasta ahora no publicados y en cierta medida guardados en la obscuridad, permitirán una mejor comprensión de la información acerca de las decisiones que toma un determinado gobierno (Tinati, Halford, Carr, & Pope, 2011, p1).

La Licencia de Gobierno Abierto que el Reino Unido (*Open Government Licence*, OGL) puso en marcha en septiembre de 2010 es una licencia simple y directa, creada para que las personas usen y reutilicen en cualquier forma los datos del gobierno. Este ejemplo, que hoy goza de proyección global, posibilita y promueve que las personas desarrollen soluciones creativas, nuevas aplicaciones, y sitios web que ayuden a las personas en su vida cotidiana (OECD, 2011, p. 304).

La OGL señala el compromiso del gobierno, no solo para publicar los datos, sino para que todos puedan usarlos libremente, ayudando a crear una nueva era de emprendedores sociales. La licencia resulta entendible para las máquinas (*machine readable*), permitiéndoles que interactúen de manera flexible y funcional en paralelo con otros modelos de licencia reconocidos internacionalmente, tales como Creative Commons. La nueva licencia del Reino Unido no requiere a los usuarios registrarse o solicitar formalmente el permiso para utilizar (o reutilizar) los datos (OECD, 2011, p. 304).

La comunidad que se conforma en torno a la implementación del gobierno abierto ha de involucrar la articulación de diferentes agentes socio-tecnológicos, a modo de favorecer un diálogo y una interacción dual capaz de entrecruzar los componentes humanos en el diseño de aspectos de carácter tecnológico y *viceversa* (Tinati et al., 2011, p. 1).

Todas estas tecnologías podrán evolucionar, pero no por ello la filosofía del gobierno abierto. Si bien hay una conexión importante con la tecnología, aquí resulta fundamental no restringir el gobierno abierto a una tecnología específica. Es evidente que la tecnología no es una especie de varita mágica. En última instancia es la voluntad política que determina si nos hacemos responsables o no.

Bijker plantea que el impacto de las tecnologías en la democracia (y por tanto en la política y ciencias políticas) con frecuencia está sobrevalorado cuando se presenta como solución a los problemas actuales de la legitimidad política. Pero este también se subestima cuando no se reconoce el cambio fundamental implícito en las prácticas políticas (Bijker, 2005, p. 26).

Gobierno abierto, ¿otro *e-government* o cambio en las reglas del juego?

¿Qué pasa cuando le agregamos el prefijo "e-" o el complemento "abierto" o "digital" a conceptos que han sido utilizados ampliamente en las ciencias políticas? Es probable que la retórica y la falta de límites conceptuales claros terminen por jugar en beneficio de aquellos discursos grandilocuentes (por ejemplo: e-ciudadanía, e-gobierno; de modo similar ocurre en inglés con *open data, digital citizenship, open knowledge*, etcétera).

Un ejemplo de ello se observa en un documento elaborado por el Parlamento Británico en relación a "e-democracia". Si bien no existe una única definición en relación a ese concepto, puesto que se encuentra en constante estado de transformación/evolución, la e-democracia es descrita en esos documentos como el uso de las nuevas tecnologías para incrementar y expandir la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos. (Houses of Parliament, 2009). ¿Cuál sería en este caso la distinción frente al concepto de gobierno abierto?

César y Lorenzo agregan que el gobierno abierto usa en forma completa el sentido de *e-government*, o gobierno digital, más el concepto de participación e interacción entre sus niveles de gobierno, y entre el gobierno y otras instituciones y organizaciones de la sociedad (2010, p. 96). En 2010, el Ministro de Finanzas y Desregulación de Australia publicó a nombre de su Gobierno lo siguiente: "Declaración de Gobierno Abierto: El gobierno australiano declara que, con el fin de promover una mayor participación en la democracia de Australia, se ha asumido el compromiso de avanzar hacia la apertura, fomentando una cultura del compromiso

construida sobre las bases de un mejor acceso y uso de la información gubernamental, y enriquecida bajo un uso innovador de la tecnología." (OECD, 2011, p. 29).

El libre flujo de información desde el gobierno al público, así como a "tercera partes", tales como las organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, y de especial forma desde estas "terceras partes" hacia el propio gobierno, se encuentra en el corazón del buen funcionamiento de los gobiernos abiertos (Gavelin et al., 2009, p. 12). Cada vez es más evidente, por tanto, que hay una necesidad de ampliar la perspectiva de los estudios cuantitativos de un gobierno abierto, para mirar más allá de medidas inamovibles de los marcos legales e institucionales, a fin de empezar a hacer preguntas acerca de su alcance, eficacia e impacto político y social (Gavelin et al., 2009, p. 16). Es decir, evolucionar de concebir a los ciudadanos como meros consumidores de datos e información, a fin de avanzar en una corresponsabilidad ciudadana en el diseño, implementación y seguimiento de la agenda pública.

Los objetivos políticos perseguidos a través la filosofía del gobierno abierto varían de manera significativa entre países, incluyendo el interés por una mayor y más democrática transparencia y rendición de cuentas, por un apoyo al crecimiento económico mediante la estimulación de los nuevos datos basados en productos y servicios, o una mejora en la gestión que ofrecen los servicios públicos (Sheridan & Tennison, 2010, p. 2).

Es necesario ir más allá de las ya existentes mediciones "estáticas" de los mecanismos de un gobierno abierto (que se centran en la presencia o ausencia de leyes y políticas) con el fin de focalizarse en su aplicación (por parte de los organismos del sector público), uso (por los actores no gubernamentales, como empresas, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil e individuos), y su ejecución (por parte de las instituciones de control) (Gavelin et al., 2009, p. 9). El gobierno abierto fluye desde la convicción de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y de contribuir a desarrollar democracias más sanas; de pasar de las jerarquías a

las redes, de asumir compromisos transversales y de generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, un mayor valor público (Ramirez-Alujas, 2012, p. 103).

Un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo y *co-innova* con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (Lathrop & Ruma, 2010, p. xvi).

Un gobierno abierto significa trabajar de manera interrelacionada y no en los tradicionales silos departamentales. Significa trabajar de forma natural con los socios externos del Gobierno. Ello no se realiza, no porque muchos funcionarios públicos no sean capaces de llevarlo a cabo, sino porque avanzar hacia un gobierno abierto requiere implementar un cambio de operación y de cultura que se aloja en el corazón de la función pública (Tony Blair, 24 February 2004 in Ludlam & Smith, 2004).

A pesar de la diversidad de enfoques y énfasis expuestos, una idea ampliamente aceptada de estas nuevas formas de gobierno es que buscan ser más transparentes, confiables, participativas y colaborativas en la administración frente a materias de interés público. Una gran cantidad de propuestas en torno al principio de gobierno abierto suscriben lo propuesto internamente por el gobierno norteamericano(«*Freedom of Information Act*", en Obama, 2009) en relación a tres principios básicos: a) Transparencia en las formas de gestionar el patrimonio público; b) Participación activa de los ciudadanos en las propuestas y elaboraciones de leyes y políticas; c) Colaboración entre gobiernos, ciudadanos, comunidades, ONGs, partidos políticos y empresas (César & Lorenzo, 2010, pp. 253–254). Un ejemplo de la implementación de estos tres principios básicos se puede encontrar en ejercicio dentro de la iniciativa Irekia (Gobierno Abierto del País Vasco http://www.irekia.euskadi.net/es):

1. Transparencia: Desde el ejecutivo se pone a disposición de la ciudadanía informaciones y datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, decisiones, planes e intenciones.

2. Participación: Todas las actuaciones, leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que tome el Gobierno pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas (incluso antes de su elaboración) por las opiniones de la ciudadanía. Estas aportaciones se podrán realizar sobre las medidas impulsadas por el Gobierno, pero también el ciudadano podrá plantear sus propias propuestas, ideas o iniciativas para ser discutidas y analizadas entre todos.

3. Colaboración: El Gobierno busca colaborar con la ciudadanía, las empresas, las ONGs y el resto de las administraciones, aportando a todas ellas herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos.

En definitiva, un gobierno abierto se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (*transparencia*). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, *participación* y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria *colaboración* que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado. Siendo más radicales, se trata de que la mentalidad y la filosofía del *Código Abierto* sea aplicada en todo el gobierno en su conjunto, no solo dentro del dominio estrecho del *software* y las operaciones y procesos rutinarios (Ramírez-Alujas, 2010, p. 125).

El presidente Obama, en su segundo memo sobre transparencia publicado a inicios de su administración, se dirigió a su fiscal general para desarrollar una nueva acta sobre libertad de información, en la ya referida "*Freedom of Information Act*", en la cual se establecía claramente una presunción a favor de la liberación de la información del gobierno. Casi un referente resultó la afirmación que incluía este documento al plantear: "frente a la duda, ha de prevalecer la apertura", declaraba Obama (Obama, 2009).

A pesar de la retórica aparentemente absolutista del presidente Obama sobre una "nueva era de gobierno abierto", él sin duda hubo de comprender que ello implicaría que gobernar exige hacer concesiones. A la luz de los años transcurridos de su administración (a pocos meses de culminar) resulta evidente que la lección es que las políticas de un gobierno abierto resultan más complejas de implementar que cualquier retórica ostentosa al respecto (Coglianese, 2009, p. 537).

Sin duda que es un logro el que se haya instalado la idea y puesta en marcha de mayor transparencia en el gobierno. No obstante, un verdadero cambio hacia la transparencia, participación y colaboración, que recoja las dimensiones expuestas en este capítulo, implicará una transformación no solo de carácter tecnológico o administrativo, sino principalmente cultural, tanto en la cultura de la administración pública como en el desarrollo de nuevas habilidades y compromisos por parte de la ciudadanía. De lo contrario, quedará el riesgo de que se convierta solo en palabras vacías. Será entonces responsabilidad de todos los sectores de la sociedad vigilar, promover y facilitar una transformación consistente, pero también sustentable en el tiempo.

Agradecimientos: La publicación de este texto se realiza gracias al apoyo de KNetworks (*Knowledge Dissemination Networks*) y el *European Regional Development Fund* (ERDF).

Bibliografía

1. Bijker, W. E. (2005). ¿Cómo y por qué es importante la tecnología? *Redes*, (021), 19–53.

2. César, C., & Lorenzo, S. (2010). Open Government: Gobierno abierto.

3. Clark, D. (1996). Open Government in Britain: discourse and practice. *Public Money & Management*, *16*(1), 23–30.

4. Coglianese, C. (2009). The transparency president? The Obama administration and open government. *Governance*, *22*(4), 529–544.

5. Curtin, D., & Meijers, H. (2009). The principle of open government in Schengen and the European Union: Democartic retrogression?

6. Department Of State (2012). The Office of Electronic Information, B. of P. A. (2012, April 17). Remarks at the Open Government Partnership Opening Session. *U.S. Department of State*. Remarks|Remarks. Retrieved July 3, 2012, from http://www.state.gov/secretary/rm/2012/04/188008.htm

7. Gavelin, K., Burall, S., & Wilson, R. (2009). A paper produced by Involve for the OECD.

8. Houses of Parliament. (2009). *eDemocracy* (No. 321). Parliamentary Office of Science and Technology, disponible en: http://www.parliament.uk/parliamentary_offices/post/pubs2009.cfm.

9. Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. O'Reilly Media, Inc.

10. Ludlam, S., & Smith, M. J. (2004). *Governing as New Labour: policy and politics under Blair*. Palgrave Macmillan.

11. Mendel, T., & Unesco, N. D. (2003). *Freedom of Information: a comparative legal survey*. United Nations Educational and Scientific Cultural Organization, Regional Bureau for Communication and Information.

12. Obama, B. (2009). Memorandum for the Heads of Executive Departments andAgencies: Freedom of Information Act. US White House. Retrieved from http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government

13. OECD. (2010). *"Building an open and innovative government for better policies and service delivery": Experts meeting* (Background document for session: OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making). OECD. Retrieved from www.oecd.org/dataoecd/31/57/46560128.pdf

14. OECD. (2011). *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*. Organization for Economic.

15. OECD. (2005). *Modernising government: the way forward*. OECD.

16. Parks, W. (1957). Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution. *George Washington Law Review*, *26*, 7.

17. Ramírez-Alujas, A. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". Revista Enfoques, IX-15, 99–125.

18. Ramírez-Alujas, Á. V. (2010). Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea. *Buen Gobierno*, (9).
19. Sheridan, J., & Tennison, J. (2010). Linking UK government data. *BHBL+].: http://events. linkeddata. org/ldow2010/. (Cit. on p)*.

20. Tinati, R., Halford, S., Carr, L., & Pope, C. (2011). Exploring the UK Open-PSI Community.

21. Wickham, D. Q. (1973). Let the Sun Shine In! Open-Meeting Legislation Can Be Our Key to Closed Doors in State and Local Government. *Nw. UL Rev.*, *68*, 480.



ESTADO DEL ARTE DEL GOBIERNO ABIERTO: PROMESAS Y EXPECTATIVAS[1]

EVA CAMPOS DOMÍNGUEZ - ANA COROJAN

Resumen

En este trabajo las autoras revisar el estado del arte del gobierno abierto, tomando en consideración algunos de los trabajos más relevantes publicados hasta la fecha sobre el objeto de estudio. Con ello, se plantea un repaso por el alcance y las implicaciones, así como las promesas y expectativas de esta nueva forma de gobernar. Se trata de un fenómeno reciente en la aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la gobernanza pública, con una gran trascendencia para la mejora potencial de la participación ciudadana en los asuntos púbicos y la implicación social en los procesos de toma de decisiones políticas. El trabajo repasa los principios del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración, y trata de exponer una aproximación conceptual y esbozar algunos de sus límites, promesas y expectativas de implantación futura.

Palabras clave

Gobierno abierto, transparencia informativa, participación ciudadana, gobernanza, TIC.



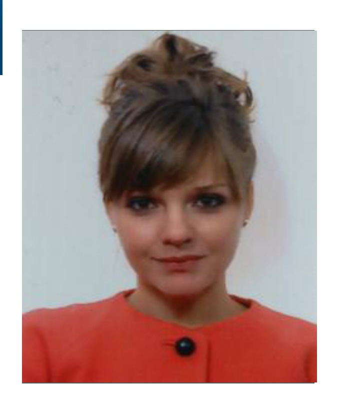
EVA CAMPOS DOMÍNGUEZ

Es profesora de comunicación y nuevas tecnologías en la Universidad de Valladolid, doctora en ciencias de la información por la Universidad Complutense de Madrid, Premio Extraordinario de Doctorado (2009), y especialista en tecnologías y comunicación multimedia. Realizó su tesis doctoral sobre el desarrollo de la ciberdemocracia parlamentaria en España (Beca de las Cortes Generales, 2007 y 2008) y es autora de varias publicaciones sobre la participación ciudadana y la comunicación política en internet, gobierno abierto y ciberdemocracia.
Universidad de Valladolid
[eva.campos@hmca.uva.es]

Introducción

Las innovaciones tecnológicas han condicionado, desde sus orígenes, la actividad de los gobiernos y el modo en el

[1] Este trabajo es una revisión y actualización de otro previo elaborado por las mimas autoras (Corojan y Campos, 2011).



ANA COROJAN

Es investigadora, licenciada en derecho y en ciencias políticas y administración pública por la Universidad Autónoma de Madrid, y máster en democracia y gobierno, por la misma universidad. Ha participado en proyectos europeos y nacionales de investigación y cooperación institucional, y ha formado parte del *think-thank* español Fundación Ideas para el Progreso. En el presente está preparando el doctorado en derecho y ciencia política.
Universidad Autónoma de Madrid
[ana.corojan@gmail.com]

que los representantes y las propias instituciones públicas se han relacionado y comunicado con los ciudadanos.

En este sentido, Dutton (2010) plantea que, en el siglo XVIII, la tecnología de aquel momento permitió que los medios de comunicación fuesen reconocidos como el *cuarto poder* en las sociedades liberales democráticas y así permanecieron hasta la llegada de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Hoy en día, ya en el siglo veintiuno, las tecnologías que se han ido desarrollando han sustituido el foco de interés de los ciudadanos por estos nuevos medios.

El creciente uso de internet permite a las personas conectadas en red acceder a fuentes alternativas de información y otros recursos, diferentes a las fuentes tradicionales de información (medios de comunicación de masas, bibliotecas, catálogos de información, etcétera). Este acceso a la información hace posible –dice Dutton (2010)– que las personas conectadas en red utilicen este espacio virtual para ir más allá de los límites de las instituciones, abriendo con ello nuevas formas de aumentar la rendición de cuentas de los políticos, de la prensa, de los expertos y otros focos de poder e influencia.Por ello, este autor considera que las tecnologías digitales han propiciado la aparición de un nuevo espacio público, sustentado en una red de trabajo individual de cientos de ciudadanos que se comunican en red y posibilitan una nueva fuente de información para la fiscalización y la rendición de cuentas del gobierno. A esta nueva esfera pública ella la considera el *quinto poder.*

La sucesión de diferentes herramientas tecnológicas aplicadas a la política ha dejado claro que el principal interés no está en las propias herramientas, sino en la información y en los flujos de comunicación que estas permiten, con miras a aumentar la transparencia informativa del gobierno, la rendición de cuentas y la participación ciudadana para recuperar la confianza de los ciudadanos.

La irrupción de las nuevas tecnologías en el ámbito político se produjo a partir de los años 60. Sin que se pueda conocer todavía la dimensión real de esta transformación tecnológica en las democracias occidentales, lo cierto es que desde los años 90

los gobiernos han ido transformándose para adaptarse a la nueva realidad digital: el uso de los medios de comunicación tradicionales se han visto limitados en algunas de sus funciones informativas y el creciente uso de los nuevos medios por parte de los ciudadanos ha reflejado una creciente necesidad de explorar otras opciones de comunicación e implicación en el proceso político por parte de los gobiernos (Missingham, 2011). Estos se enfrentan, desde entonces, a la necesidad de cambiar sus hábitos para dar respuesta a una demanda ciudadana cada vez más creciente que reclama un acceso mucho más sencillo y rápido a la información y, con ello, han aumentado las expectativas de interacción y participación del ciudadano.

Delimitación terminológica del gobierno abierto

En la década de los 60 del siglo pasado los teóricos y analistas empleaban vocablos como "gobierno electrónico", "e-gobierno", "gobierno virtual" o similares, para referirse a las posibilidades que la introducción de las tecnologías de la información y de la comunicación implicaban para la política y la gobernanza. Si atendemos a los primeros estudios realizados sobre gobierno electrónico, distinguimos dos corrientes principales:[2]

Por un lado, autores como Jaeger (2003), Liikanen (2003), o Parent *et al*. (2005), aluden al gobierno electrónico como la mejora técnica e instrumental de los procesos administrativos. Es decir, identifican el gobierno electrónico con el uso de la tecnología e internet para mejorar el acceso y la entrega de información gubernamental a los ciudadanos, empresas, empleados del gobierno y otros organismos, así como para aumentar la calidad de los servicios.

Por otro, autores como Löfstedt (2005),West (2004),Coursey y Norris (2008), Chen y Thurmaier (2008), entre otros, se refieren al

2 Para una revisión detallada del estado del arte, véase Yildiz (2007).

gobierno electrónico como una transformación más profunda, que abarca algo más que únicamente la mejora instrumental y técnica y que se presenta como una modificación de la cultura de gobierno y de la forma de gobernar. Es en este último sentido en el que posteriormente los autores se referirían al gobierno abierto.

Tal y como señala Ramírez-Alujas (2011), siguiendo a Chapman y Hunt (1987), el término de gobierno apareció por primera vez en los años 70 del siglo pasado para referirse al secreto de gobierno y a la necesidad de abrirse al ciudadano para reducir la opacidad burocrática, así como al derecho ciudadano a estar informado de las cuestiones públicas. Aunque, como indica el mismo autor, este término –el de gobierno abierto–pasó desapercibido durante dos décadas: “Por casi más de dos décadas y sin mucho protagonismo en los titulares de prensa, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común” (Ramírez-Alujas, 2011: 3 y 4).

El término gobierno abierto no proliferó hasta el año 2009, cuando el presidente Barack Obama, en su primer día completo en el cargo, emitió un *Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto* (Obama, 2009) en el que llamaba a su administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración: “Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno” (McDermott, 2010:401). Desde entonces podríamos considerar que el gobierno abierto ha despertado el interés en un número cada vez mayor de países, hasta el punto de que el gobierno abierto se percibe ya como el ideal político que parece ser el “dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea” (Coglianese, 2009).

Fruto de ello, a lo largo de un número cada vez más significativo de países democráticos se han ido sucediendo experiencias que han

tenido como objetivo la implementación de prácticas de gobierno abierto. No obstante, los estudios referidos hasta la fecha muestran que, en la mayoría de los casos, el desarrollo de estas experiencias ha tenido un desarrollo desigual, sin apenas poder hallar nexo de coherencia entre las experiencias realizadas en las administraciones locales, regionales, nacionales o supranacionales. En un trabajo previo (Corojan y Campos, 2011) ya señalábamos que, en algunos de esos casos, ni siquiera los objetivos de los planteamientos de estas experiencias por parte de los gobiernos estaban claros, y han sido tan diversos que durante su desarrollo han ido perdiendo la referencia de las metas iniciales.

Entre las principales dificultades de implementación del gobierno abierto consideramos las siguientes:

Por un lado, todavía está extendido el temor de que cualquier gobierno se enfrente a problemas relacionados con la protección de su información y a sistemas de violación de la seguridad informática; esto afecta no solo a la integridad y disponibilidad de servicios, sino también a la confianza de los ciudadanos-usuarios del sistema (Reylea, 2002). Relacionado con la seguridad, algunos autores también han señalado como limitación la privacidad (Friedman, 2000): al disponer de la información en bases de datos electrónicas, se considera que la intimidad individual no está suficientemente garantizada.

La seguridad nacional también es considerada como uno de los límites. Con frecuencia las leyes que protegen la seguridad nacional entroncan con las normas de transparencia informativa, y la protección de las primeras impide, generalmente, el estudio del impacto real.

Igual se considera la brecha digital, o estratificación digital: aunque el número de usuarios de Internet ha ido aumentando a lo largo de los últimos años en las sociedades avanzadas, todavía es preciso tener en cuenta la existencia de minorías que, por razones de edad, ámbito geográfico, nivel socioeconómico, educativo, lengua o cualquier otro aspecto, afrontan especiales dificultades a la hora de acceder a los servicios electrónicos.

No es baladí tampoco considerar como un límite del gobierno abierto la confianza ciudadana: uno de los límites de implementación puede residir en la actitud y receptividad de los propios ciudadanos que, sin una adecuada información y formación, pueden desconocer la oferta de servicios de los gobiernos o ser reacios a utilizarlos. Por ello, se ha señalado el riesgo de que las instituciones abracen el gobierno electrónico a costa de otras necesidades o funciones básicas del gobierno.

Delimitación conceptual del gobierno abierto

El gobierno abierto, tal y como lo refirieron el *Memorándum de Obama* y los trabajos académicos posteriores –Nixon (2010), Lathrop y Ruma (2010), entre otros–, es una nueva forma de gobernar, una oportunidad que brinda la aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación a la política para transformar el sistema tradicional.

El gobierno abierto supone, en los términos esbozados pocos párrafos antes, un paso más allá del gobierno electrónico, en tanto y cuanto este alude principalmente a la aplicación de la tecnología, de los instrumentos necesarios para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos, y a abrir nuevos canales de comunicación. Es decir, el gobierno abierto supone, sobre el gobierno electrónico, la continuación de este, en tanto que se basa en los avances técnicos para dar un paso más allá de la mera instrumentalización técnica y conseguir el fin.

El gobierno abierto busca superar el esquema del ciudadano-cliente como sujeto separado del Estado, como definía el gobierno electrónico, y en este nuevo modelo de gobierno la ciudadanía se entiende como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema (Corojan y Campos, 2011). De esta forma, esta nueva concepción de gobierno abierto entiende que su puesta en práctica implica algo más que una transformación profunda en el modo en que el gobierno se relaciona con los ciudadanos; se trata de

aumentar la eficiencia de la gestión pública y mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos.

En este sentido, la aportación del gobierno abierto toma como ejes tres pilares: la transparencia informativa, la participación y la colaboración ciudadana, como esbozaremos posteriormente. Sin embargo, en todo ello existe un elemento clave: la apertura de datos (Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012). Decimos así que no existe gobierno abierto si, como punto de partida, no existe un acceso libre, abierto y gratuito a datos y a toda la información relacionada *(open data)* y, si además, no existen los mecanismos necesarios para la participación y acción de los ciudadanos con estos datos *(Open Action).* Por tanto, se trata de un nuevo elemento clave, que sirve de punto de partida para el gobierno abierto, ya que este parte de un libre mercado de datos públicos, accesibles y reutilizables, generados por el Estado, que pueden ser consultados, utilizados y evaluados por cualquier ciudadano. Sin duda, este nuevo intercambio de datos abiertos a la ciudadanía se cimenta en una nueva sociedad colectiva, complementaria a la tradicional, que muestra una implicación más práctica y real en la toma de decisiones colectivas, así como en el control social.

Características del gobierno abierto

Existe acuerdo, en la academia, a la hora de establecer los tres principios del gobierno abierto: la transparencia informativa, la participación y la colaboración ciudadana, aunque algunos autores prefieren el término co-creación en lugar de colaboración.[3]

1.- La transparencia informativa

La transparencia informativa es la base de un gobierno abierto, sin información disponible para los ciudadanos no es posible la deliberación ni la participación sólida(Christmas, 2011; Lindstedt

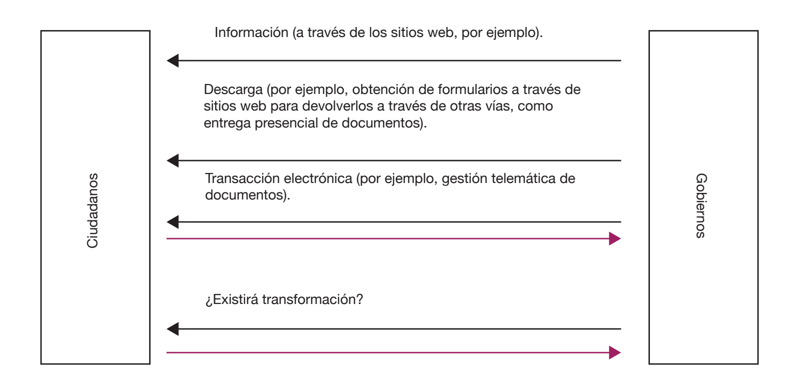
[3] Véase aportación de Antoni G. Rubí en Corojan y Campos (2011).

y Naurin,2010; Meijer, 2009). Proporciona la adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que inicialmente se poseen sobre un determinado tema o materia a debatir (Stiglitz, 2000). Por tanto, los gobiernos han de facilitar información a los ciudadanos sobre sus tareas, sobre su administración y su gestión. Esa información ha de ser completa y accesible a la totalidad del cuerpo político, ya que de lo contrario cualquier tipo de desigualdad o de censura discrecional en la información disponible reduce el derecho formal de participación a un sistema pre-democrático de privilegios. El gobierno ha de revelar la información de sus acciones y gestión de recursos, para que los ciudadanos puedan encontrarla fácilmente y usarla. Ello repercutirá en un gobierno más transparente para los ciudadanos y, de esta forma, un fortalecimiento democrático y mejora de la calidad democrática, al aumentar el control de las instituciones y acercar a los ciudadanos a estas. El libre acceso para evaluar las medidas de las actividades de los gobiernos contribuye a "denunciar el despilfarro, a inhibir la corrupción y a poner de manifiesto errores de política antes de que se vuelvan crónicos" (Beetham y Boyle, 1996:65). Por ello, se considera también que la oportunidad de aprovechar el gobierno abierto se traduce en términos de beneficios económicos (Stiglitz *et al.*, 2000). Son muchas las experiencias que han venido rindiendo resultados en este sentido (Corojan y Campos, 2011), y otros estudios han demostrado el vínculo entre la transparencia y la confianza ciudadana en el gobierno. En esta línea, las ideas pre-existentes sobre lo que un gobierno hace –tanto si es positivo como si no lo es– es mucho más determinante que una experiencia única de transparencia en un gobierno (Grimmelikhuijsen 2012). Es decir: la transparencia informativa se ha de traducir en una experiencia constante y en hábito de un gobierno. Pero en todos estos casos la apertura de datos referida anteriormente se manifiesta como una condición inexcusable de la transparencia en el gobierno abierto. Con ello, las aportaciones del gobierno abierto se pueden esbozar en torno a tres aspectos: sociales, democráticos y económicos. Todo ello se logra si se posibilita y fomenta el acceso a la información como un derecho necesario en el funcionamiento social.

En los últimos años, diversos autores han intentado definir la transparencia como principio del gobierno abierto. En este

aspecto, por ejemplo, Montargil (2010) propone una definición y caracterización del gobierno abierto en la que, en una adaptación propia, podemos considerar las mejoras que este supone sobre el gobierno electrónico. Considera que la oferta de servicios del gobierno abierto iría desde un primer nivel de presentación hasta el pleno desarrollo del gobierno abierto, superando así los niveles de asimilación de los servicios, reforma y reformulación de los mismos. Por otra parte, considera que la relación de los ciudadanos con estos servicios del gobierno abierto abarcaría desde una fase sin interacción –más próxima al gobierno electrónico– hasta la plena integración, pasando así por la interacción con los servicios electrónicos, la transacción telemática y la participación en los procesos de los gobiernos. Finalmente, el mismo autor considera que la relación con la operatividad, desde la perspectiva tecnológica, se centrará en que los adelantos técnicos avanzarán hacia la gestión de los procesos, la integración, la racionalización y la transformación.

Gráfico 1. Grados de información del gobierno electrónico



Fuente: Campos y Corojan (2011), a partir de Montargil (2010).

Por su parte, Rachel Silcock (2001) plantea seis fases de desarrollo del gobierno, atendiendo a la transparencia informativa. La primera de ellas se corresponde con la de publicación y difusión de la información, para lo que los gobiernos crean sus propios sitios web donde publican información sobre ellos mismos y sobre la gama de servicios disponibles que ofertan a los ciudadanos (información corporativa). En una segunda fase, los gobiernos pasan a ofrecer en sus sitios web la posibilidad de transacciones de información y datos entre la institución y los ciudadanos. A continuación, en una tercera fase, el gobierno evoluciona hacia el uso de una "ventanilla única", que implica que los sitios web de los gobiernos se concentren en un único portal que permite a los ciudadanos utilizar una sola puerta de entrada para enviar y recibir información de toda la administración, así como procesar las transacciones económicas o pago de tributos a múltiples departamentos a través de un único punto. En la cuarta fase, los gobiernos ponen más herramientas al alcance de los ciudadanos, permitiéndoles personalizar sus portales con las características deseadas. Con ello, a cambio, los gobiernos obtienen una visión más precisa de las preferencias del ciudadano, para mejorar las opciones de los servicios electrónicos. En la quinta fase, Silcock (2001) alude a la agrupación de servicios comunes a través de un modelo del portal gubernamental de usos múltiples, en la que la percepción de los departamentos individuales desaparecerá y el público verá al gobierno como una entidad con la que participará en una serie de transacciones. Finalmente, en la última fase de transparencia la tecnología se integra para cerrar la brecha entre el *front* y el *back office* de las administraciones gubernamentales, alcanzando así la plena transparencia informativa.

Todas estas consideraciones inciden en la idea de que la importancia del gobierno abierto no radica solamente en las tecnologías, sino que implica "reinventar el gobierno" (Fountain, 2001), aunque sí se fundamenta en la aplicación y uso de las nuevas tecnologías, principalmente Internet. A pesar de que a principios del siglo XX la existencia de un gobierno abierto se determinaba en función de si se garantizaba la libertad de prensa o no (Beetham y Boyle, 1996), el cumplimiento solamente de este requisito ya no es suficiente en nuestros tiempos, y requiere la transparencia plena.

2.- La participación y la colaboración

La participación ciudadana en la gestión pública es el segundo principio del gobierno abierto. Las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías han sido ya expuestas ampliamente por diferentes autores, y el objetivo ahora sería fomentar la proximidad entre el ciudadano y el gobierno para mejorar su comunicación en pro de una gobernanza común. El gobierno abierto incluye así la participación ciudadana a través de la comunicación en dos direcciones: desde el gobierno a los ciudadanos y desde estos al primero (Corojan y Campos, 2011). Además de la participación, el gobierno abierto contempla la colaboración activa entre los diferentes niveles gubernamentales y administraciones, así como entre estos y los ciudadanos. Todos ellos pueden utilizar las herramientas de las nuevas tecnologías, los métodos y sistemas que aquellas les ofrecen para la cooperación, y trabajar en el bien común.

En los últimos diez años los diferentes gobiernos en las democracias occidentales han intentado mejorar la participación ciudadana en las administraciones. Jaeger (2003) considera que la actividad del gobierno debe ser examinada en términos de la interacción entre los sectores del propio gobierno, las empresas y los ciudadanos.

En un primer lugar, este autor concibe el intercambio de iniciativas y de información entre gobiernos de diferentes niveles para aumentar la eficacia y la comunicación entre ellos. Estos intercambios pueden mejorar la velocidad de las transacciones, ahorrar tiempo y, con ello, propiciar un uso más responsable de los recursos públicos. Es la interacción *Government-to-Government, G2G.* En segundo lugar, relaciona las iniciativas empresariales vinculadas con la venta de bienes del gobierno y la adquisición de servicios y bienes por parte de este, intercambio que tiene beneficios para ambos actores. Además, las interacciones con las empresas pueden dar lugar a una mayor conciencia de las oportunidades para trabajar con el gobierno y para el ahorro de costes, así como una mayor eficiencia en las transacciones. En este caso, Jaeger (2003) habla de la interacción *Government-to-Business,G2B*. Finalmente, en tercer lugar, se refiere

a las iniciativas de interacción entre el gobierno y los ciudadanos, bien para que los primeros realicen consultas a los segundos para conocer sus demandas, o bien para que los usuarios pueden utilizar estas tecnologías para comunicarse y solicitar información a las administraciones. Esta interacción sería la concebida por el mismo autor como de gobierno a ciudadanos, *Government-to-Citizens, G2C,* y de ciudadanos a gobiernos *Citizens-to-Government, C2G.*

Hacia el gobierno abierto: retos de futuro

Desde que Barack Obama firmase su *Memorándum,* en el año 2009, el número de iniciativas y experiencias de gobierno abierto se han multiplicado en los países occidentales. Aun así, todavía queda un largo camino por recorrer, y los retos formulados por autores como Jaeger y Thompson (2010) hace unos años siguen vigentes. En este sentido, sigue siendo todavía necesario garantizar la oportunidad de que todos los ciudadanos puedan utilizar las tecnologías necesarias del gobierno abierto para evitar la exclusión digital, hasta el punto de que, si una sola persona no tiene los medios o la formación suficiente para poder acceder al gobierno en Internet, ha de poder hacerlo por otros canales no virtuales.

Garantizar el acceso a la información y a los servicios sigue siendo el gran reto del gobierno abierto, hasta alcanzar la verdadera transparencia informativa. Además, es necesario que los gobiernos coordinen las iniciativas que se realizan en diferentes niveles, ya que la descoordinación puede causar un efecto contrario en la ciudadanía. En este sentido resultaría útil el desarrollo de métodos que permitan evaluar los servicios y aplicaciones del gobierno abierto, de tal forma que permitan conocer cuál es la demanda, los beneficios y la calidad de los servicios de las administraciones, y también examinar cuáles son las necesidades de los ciudadanos, cuál es la capacidad que tienen ellos para hallar la información de los gobiernos, y cómo pueden digerir y utilizar la información pertinente.

Ciertamente, la sucesión de diferentes herramientas tecnológicas, a partir sobre todo de la web 2.0, ha dejado claro que el foco de los gobiernos no está en las propias herramientas, sino

en la información y en la interacción y colaboración, con miras a aumentar la transparencia informativa de los gobiernos, la rendición de cuentas de los parlamentarios y la participación para recuperar la confianza de los ciudadanos.

Los diferentes estudios que se han ido realizando hasta el momento ponen de manifiesto que es necesario avanzar en diferentes líneas que, siguiendo a Williamson y Fallon (2011), y como complemento a lo anterior, resumimos en: a) la transparencia, b) la rendición de cuentas, c) la participación, y d) la gestión de recursos.

En primer lugar, los análisis coinciden en señalar que los gobiernos deben ser transparentes, y por ello entendemos tanto físicamente como virtualmente. De manera determinante, la administración del futuro ha de ser abierta en su construcción física, accesible para los públicos, y esta cultura ha de estar impregnada en toda la cultura de la institución para que donde quiera que haya información esté disponible para los ciudadanos, en variedad de formatos y libre de licencias restrictivas. Esta información debe estar disponible en los sitios web gubernamentales oficiales, proporcionando los registros completos y fáciles de consultar para los ciudadanos acerca de la actividad de los representantes, así como también de los procedimientos administrativos y la actividad general del gobierno. En segundo lugar, toda esta información ha de ser comprensible para el ciudadano común y estar elaborada en un lenguaje inclusivo, moderando el uso de los tecnicismos y legalismos; y todo ello ha de ser accesible para todos los públicos. En tercer lugar, las recomendaciones señalan que los gobiernos deben introducir procedimientos que permitan al público comunicar sus preocupaciones e influir realmente en la agenda política. Por último, los autores sugieren como aconsejable poner en marcha procedimientos de reglamentación, para supervisar el rendimiento de los gobiernos mediante la rendición de cuentas, incluyendo códigos de conducta, registros de interés, comités de evaluación y mecanismos de regulación y supervisión. En todo ello, los medios digitales son herramientas clave para la conexión entre el público, los ciudadanos y el gobierno, y el gobierno abierto del futuro representará a ciudadanos totalmente conectados a internet. Así, las TIC ofrecen todavía una oportunidad única para que el gobierno

se replantee sus objetivos en esta era digital, y siga avanzando por el camino de la transparencia y la participación.

Todavía estamos ante la oportunidad única de abrir el trabajo del gobierno a los ciudadanos, aumentar el nivel de confianza pública y el interés ciudadano por los procesos gubernamentales. El reto no es el manejo de una u otra herramienta –que, por cierto, los gobiernos tendrán que ir adaptándose, en un futuro inmediato, a los dispositivos móviles– sino en cómo el gobierno puede usar estos medios para optimizar sus funciones.

Para esto se necesita –como ya indicábamos en Corojan y Campos (2011)– de un fuerte liderazgo político, una clara estrategia de actuación, un marco normativo que garantice los principios del gobierno abierto y su buena aplicación; también el acceso universal a internet. Asimismo, se requiere de un espíritu y cultura de transparencia, de la estandarización de datos en red, de un único punto de acceso a los mismos, así como de un organismo independiente que centralice, coordine y evalúe la implementación de esta política en todas sus vertientes; del mismo modo se necesita una estrategia de difusión de las iniciativas de gobierno abierto.



Bibliografía

- Beetham, D. y Boyle, K. (1996). *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos.* Madrid: UNESCO.

- Chapman, R. A., y Hunt, M. (Eds.). (1987). *Open government*. New York: Croom Helm.

- Chen, Y. C., y Thurmaier, K. (2008). “Advancing e-government: Financing challengesand opportunities”, *Public Administration Review*, 68(3), 537–548.

- Christmas, L. (2011). “A New Age of Transparency and Let the Public Know”, *British Journalism Review*, 22 (4), 20–22.

- Coglianese, C. (2009). *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government (2009).* Scholarship at Penn Law. Paper 282.

- Corojan, A. y Campos, E. (2011): *Gobierno abierto. Alcance e implicaciones*. Documento de trabajo 03/2011. Madrid: Fundación Ideas. Disponible en: http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-Gobierno_abierto-Pol.pdf

- Coursey, D., y Norris, D. F. (2008). “Models of e-government: Are they correct? An empirical assessment”, *Public Administration Review*, 68(3), 523–536.

- Curtin, G. C. (2010).“Free the data!: E-governance for Megaregions”, *Public Works Management & Policy*, 14(3), 307–326.

- Dutton, W. H. (2010). "The fifth Estate. Democratic social accountability through the emerging network of networks". En: Nixon, P. *et al*.: *Understanding e-Government in Europe".* Londres: Routledge, 3–18.

- Fountain, J.E. (2001). *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change.* Washington D.C.: Brookings Institution Press.

- Friedman, D. (2000). "Privacy and technology". En: Paul, A. F. *et al* (Eds.), *The right to privacy*. Nueva York: Cambridge University Press, 186–212.

- Grimmelikhuijsen, S. (2012). "Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment", *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 50–73.

- Jaeger, P.T. (2003). "The endless wire: E-Government as global phenomenon". *Government Information Quarterly*, 20, 323–331.

- Jaeger, P.T. y Thompson, K.M. (2010). "E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions". *Government Information Quarterly*, 20, 389–394.

- Lathrop, D., y Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

- Liikanen, E. (2003). "La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro". *Lección inaugural del curso académico 2003-2004 de la UOC.* Barcelona: UOC. Documento: http://www.uoc.edu/inaugural03/esp/article/index.html.



- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2010). "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption",*International Political Science Review,* 31 (2), 301–322.

- Löfstedt, U. (2005). "E-Government – Assessment of Current Research and some proposals for future directions"*. International Journal of Public Information Systems*, 1, 39–52.

- McDermott, P. (2010). "Building open government", *Government Information Quarterly*, 27(4), 401–413.

- Meijer, A. (2009). "Understanding modern transparency",*International Review of Administrative Sciences,* 75 (2),255–269

- Meijer, A. J.; Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). "Open government: connecting vision and voice", *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 10–29.

- Montargil, P. (2010). "E-Government and government transformation: technical interactivity, political influence and citizen return". En: Nixon, P. (cord.), *Understanding e-Government in Europe*. Londres y Nueva York: Routledge, 31–77.

- Missingham, R. (2011). "E-parliament: Opening the door", *Government Information Quarterly,* 28, 426–434.

- Nixon, P. *et al.* (Cord.)(2010). *Understanding e-Government in Europe*. Londres y Nueva York: Routledge.

- Obama, B. (2009). *Transparency and open government. Memorandum for the heads ofexecutive departments and agencies*. Federal Register, 74(15), 4685–4686.

- Parent, M. *et al*. (2005). "Building citizen trust through e-government",*Government Information Quarterly*, 22, 720–736.

- Ramírez-Alujas, A. V. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Revista Enfoques,* IX-15, 99–125.

- Reylea, H.C. (2002). "E-Gov: Introduction and overview",*Government Information Quarterly*, 19 (3), 317–336.

- Silcock, R. (2001). "What is e-Government?*",* *Parliamentary Affairs*, 54, 88–101.

- Stiglitz, J., Orszag, P.R., y Orszag, J.M. (2000). *The Role of Government in a Digital Age.* Computer and Communications Industry Association (CCIA).

- West, D. M. (2004). "E-government and the transformation of service delivery and citizen attitudes", *Public Administration Review*, 64(1), 15–26.

- Williamson, A. y Fallon, F. (2011). "Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media",*Parliamentary Affairs,*64 (4), 781–792

- Yildiz, M. (2007). "E-government Research: Reviewing the Literature, Limitations an Ways Forward", *Government Information Quarterly*, 24, 646–665.

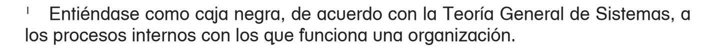
GOBIERNO ABIERTO: ¿MÁS GOBIERNO O MÁS CIUDADANÍA?

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

Introducción

¿Qué es el gobierno abierto? Sin duda alguna, es un concepto o término que da lugar hoy día a muchas interpretaciones, ideas, opiniones; diríamos que bien puede ser un concepto poliédrico que representa en época reciente un nuevo paradigma en la relación gobierno-ciudadanía. Entre otras cosas, establece otra alternativa para fortalecer a los gobiernos, pero también para fortalecer a los ciudadanos. En esto pareciera ser que no hay un consenso del todo; de ahí que este documento tenga el cometido de tratar de responder a la pregunta que hace. Obviamente desde una perspectiva particular sin que necesariamente se ostente como una verdad irrefutable.

Lo que es una realidad es que, en las últimas décadas, un tema recurrente en los estudios sobre la administración y gestión pública ha sido el análisis de los diferentes modelos o paradigmas de reforma que buscan su mejora, tanto en sus procesos (llámese la famosa caja negra[1]) como en los servicios que presta, así como en relación con la satisfacción de los ciudadanos. Ha habido una suerte de permanente búsqueda y e identificación de tendencias. De hecho la reforma *per se* de las organizaciones se ha convertido en un enfoque particular en el estudio de las mismas.[2] Para ello, se han presentado, particularmente en las tres últimas décadas, propuestas



[1] Entiéndase como caja negra, de acuerdo con la Teoría General de Sistemas, a los procesos internos con los que funciona una organización.

[2] Brunsson, Nils y Johan Olsen (2007) *La reforma de las organizaciones.* Ed. CIDE, México.



RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN

Tiene una estancia postdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE, con sede en Barcelona. Es doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I, distinción que otorga el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología CONACYT. Es Director General de la Revista Buen Gobierno, que edita la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C (www.fundamespa.org). Es autor de los libros: *La profesionalización de la Administración Pública en México: Dilemas y Perspectivas,* publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España en el 2003. Esta obra que obtuvo el primer Premio Andrés Bello 2001 sobre estudios e investigación en Iberoamérica. Así también, es autor del libro *Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?,* publicado en el 2005 por la editorial Miguel Ángel Porrúa, en México. En el 2011 fue publicada su más reciente obra *Directivos versus Políticos. La importancia de la función directiva en las administraciones públicas*, libro editado por Miguel Ángel Porrúa. Ha escrito más de 40 artículos en revistas especializadas, tanto nacionales como internacionales, la mayoría de ellas arbitradas, sobre temas de gestión y administración pública. Es catedrático de la



Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, y del Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral.

Correo electrónico: rafael.martinez@ife.org.mx

que van desde la Nueva Gestión Pública,[3] tanto en su versión neoempresarial como neopública,[4] el modelo de responsabilización,[5] el esquema de creación de valor público,[6] y hasta lo que se identifica como gobernanza[7] o Estado Red.[8]

Y en el marco de estas dimensiones o marcos teóricos de referencia, están muchos temas conocidos en la agenda político-administrativa, entre los principales: la gestión por resultados, la profesionalización, el gobierno electrónico, los paternariados público-privados, la interoperabilidad, la ética y la transparencia, la rendición de cuentas, etcétera. En esa búsqueda permanente que se menciona, hoy día existe un modelo que ha llamado poderosamente la atención, denominado Gobierno Abierto (*Open Government*), y que, sin presentarse como uno de los tantos temas particulares antes descritos, sí trata de agrupar a muchos de ellos.

Desde nuestro punto de vista su irrupción ha resultado oportuna, precisamente por su pretensión de carácter vinculante, aspecto no menor si se toma en cuenta que en la teoría como en la práctica también ha habido en los últimos años una suerte de aislamiento o atomización de muchos de los temas de la agenda político-administrativa; y lo que es más grave aún, su falta de conexión, en detrimento de proyectos integradores. Si bien es cierto que la base o el asidero de lo que se identifica como gobierno abierto es la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno electrónico

3 Keraudren, Philipe y Hans Van Mierlo (1998) "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" enVerheijen, Tony y David Combes (comps.) *Innovations in Public Managment. Perspectives from East an West Europe* Cheltenham, UK.

4 Ramió Matas y Miquel Salvador (2005) *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina.* Ed. Fundación CIDOB. Barcelona, España.

5 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". *Informe CLAD 2000*, Comité Científico. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

6 Moore, Mark (1998) *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público.* Ed. Paidós. Barcelona, España.

7 Kooiman, J.(dir.) (1993)*Modern governance. New government-society interactions,* Sage. Leca, London.

8 Castells, Manuel (2009) *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, Madrid, España.



y la participación ciudadana, desde nuestro parecer perfectamente se pueden sumar otros asuntos de relevancia, importantes no solo para el impacto y mejora de la propia caja negra, sino sobre todo para lo que tiene que ver con la modificación en la relación entre gobierno, administración y ciudadanía.

Con avances significativos en países como Estados Unidos, Reino Unido, Australia, y caso curioso el País Vasco, que no España en su conjunto, bien convendría comenzar hacer una reflexión profunda de lo que acontece en los países latinoamericanos, y observar cuáles de ellos están o se quieren subir a esta nueva ola o modelo de gestión. Por lo visto, en el papel ya están algunos, incluyendo el caso de México. El debate consiste en saber si están entendiendo cabalmente el tema y lo que propone. Y esto se señala ya que, si bien es cierto que este asunto del gobierno abierto estaría proporcionándole en un primer momento mayores herramientas a los propios gobiernos y las propias administraciones públicas para brindar más información y mejores servicios, paradójicamente quien estaría siendo beneficiado de este proceso de cambio, y quien sería el gran protagonista, sería el ciudadano. De modo que estaríamos pensando en el ciudadano como el centro de la actividad del gobierno abierto. Por lo tanto, el propósito de este escrito es exponer algunas ideas o apuntes de lo que significa este nuevo esquema, y de sus efectos e impactos, precisamente en torno a la actuación de los ciudadanos. El texto se encuentra dividido en los siguientes apartados: 1.¿Qué es el gobierno abierto?; 2. La función de los gobiernos y las administraciones públicas en el marco de un gobierno abierto; 3. ¿Qué es la ciudadanía?; 4. La función de la ciudadanía en un esquema de gobierno abierto; 5. Posibles intermediarios; 6. Beneficios de la transformación en la relación gobierno/administración pública-ciudadanos, y Conclusiones.

1. ¿Qué es el gobierno abierto?

Cinco ejemplos para ilustrar lo que puede ser un gobierno abierto:

Primer ejemplo:

- Si alguien está próximo a someterse a alguna cirugía, ¿qué sería lo deseable en cuanto a conocimiento de la

información? Que la Secretaría o Ministerio de Salud ponga a disposición del público la trayectoria de sus cirujanos y el estado físico de sus hospitales. ¿Qué información sería importante conocer? El porcentaje de éxitos que tiene el cirujano que lo va operar; saber si es una figura internacional o un profesional competente, si ha tenido sanciones por agencia reguladora; qué hospital tiene la mejor plantilla de médicos y cuál es cercano a su domicilio; si el hospital al que quiere llegar la persona tiene instalaciones adecuadas. De este modo el ciudadano tendrá un elenco de posibilidades que contribuya a mejorar la toma de decisiones.

Segundo ejemplo:

- Si usted es padre de familia y el interés es que próximamente sus hijos acudan o asistan a una estancia infantil pública, ¿qué sería importante saber? Por ejemplo, cuál es la institución responsable de la red de guarderías autorizadas a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); cuál es la trayectoria profesional de las personas que cuidaran a sus hijos, incluyendo a los médicos; si las instalaciones son adecuadas y cuentan con todos los requerimientos de protección civil; si cuentan con cámaras que permitan a los padres monitorear a sus hijos a distancia a través de una aplicación desde sus teléfonos. De esta manera el ciudadano podrá decidir cuál es la opción más conveniente.

Tercer ejemplo:

- Si usted es un viajero frecuente por vía terrestre, ¿qué sería lo deseable? Que la institución responsable de las carreteras --en el caso de México Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)-- pusiera a disposición de la ciudadanía toda la información disponible en cuanto a las carreteras: accidentes, hora y frecuencia con la que suceden, carreteras con el mayor

índice de siniestros, tramos peligrosos, sitios de auxilio en caso de averías, de manera que, a través de una aplicación de teléfono móvil personal, se generen advertencias y alarmas sobre el camino. Esto ayudaría en mucho a la creación de una cultura de la prevención por parte del ciudadano y, obviamente, tendría un impacto significativo en el número de accidentes y de movilizaciones de unidades médicas, así como de otras autoridades.[9]

Cuarto ejemplo:

- Si usted está interesado en saber la calidad de las universidades públicas en comparación con la de las universidades privadas, ¿qué información sería deseable conocer? La trayectoria de los profesores, en cuanto a los diferentes grados académicos que han adquirido a largo de su desarrollo; si tienen publicaciones recientes y en qué tipo de revistas; el porcentaje de asistencias o faltas, o si el profesor adjunto es quien da las clases; las evaluaciones hechas por los alumnos; si los profesores pertenecen al Sistema Nacional de Investigadores del país. Esto entre otras cosas, ayudaría a desmitificar la leyenda urbana que el nivel y calidad de los profesores de las universidades privadas está por encima de las públicas y, sobre esta base, emitir opiniones más adecuadas para mejorar la toma de decisiones en cuanto a qué universidad se decide ir, pública o privada.

Quinto ejemplo:

- Si usted es un usuario de transporte público concesionado, que prestan particulares, ¿qué información sería deseable conocer? Las características de los choferes: edad, capacitación, aptitud; rutas de transporte con mayor número de asaltos, robos, horarios de incidencia; estado físico y mecánico de los vehículos; número de infracciones

[9] La elaboración y exposición de este caso es de Andrés Hofmann.

por alta velocidad; número de accidentes. En este caso, al igual que en el tercero, la información proporcionaría al usuario una mayor capacidad de prevención, pero, sobre todo, de considerar otras alternativas y, por lo tanto, dar lugar a que pueda ser sustituido el transporte o se utilice otro diferente.

Con base en estos ejemplos, una primera mirada nos revela que la relación del ciudadano con la información pública se estaría dando desde un plano estrictamente cotidiano, como parte de lo que le toca vivir todos los días, y en el que tiene que estar tomando decisiones permanentemente.

Ahora bien, aunque el concepto o idea de gobierno abierto no es novedoso (Ramírez Ajulas 2010), si puede decirse que tiene un carácter de integralidad o, como coloquialmente se suele decir, de concepto "paraguas" o "atrápalo todo", ya que cubre o comprende a otros procesos como lo son la transparencia, la protección de datos, el gobierno electrónico, la gestión del conocimiento, la profesionalización, la mejora regulatoria, la participación ciudadana, la gobernanza y la creación de valor. Es posible que en su propio sentido general haya una cierta ambigüedad: esta idea de que el todo es nada. Sin embargo, es también posible que hoy la agenda para la modernización de las administraciones públicas esté ávida de eso.

Según Álvaro Ramírez Alujas (2012:12) cuando se habla de gobierno abierto se hace referencia a ciertos principios que se manifiestan concretamente en: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos, lo que se conoce como *open data* (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (para incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para codiseñar y/o producir valor público, social y cívico.

Desde nuestra perspectiva --y esta es esencialmente nuestra posición sobre lo que es el gobierno abierto--, de las diferentes acepciones que existen, la que nos parece que genera un valor diferente es aquella relacionada con “la capacidad que tienen los gobiernos de poner información a disposición de la ciudadanía, en una idea de socialmente útil, con el propósito de que esta la reutilice para la mejora en su toma de decisiones.”[10] Se considera que esta es una acepción que nos acerca más al ciudadano, tanto como individuo como a nivel grupal, y que consigue que este participe de manera activa o inactiva, y nos aleja más de solo fortalecer a los gobiernos (lo que no deja de ser importante, incluso como primer gran paso) como núcleo principal. Sobre el tema de la participación de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas a través de tradicionales instrumentos como las consultas ciudadanas, los plebiscitos, el referéndum, aunado a la realización de estudios académicos y de análisis por parte de las universidades, centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil, si bien es un aspecto también por destacar, desde nuestro punto de vista el enlace entre gobiernos y administración no solo se sustenta en actos con un matiz de corte político o en la relación con otros actores sobre temas en particular --lo que a veces solo beneficia a unos cuantos o no beneficia a nadie--, sino que tiene que ir más allá, en este caso a la posibilidad de establecer también una comunicación y relación con los ciudadanos de a pie.

De modo que, un aspecto relevante, está en la perspectiva para analizar este nuevo esquema, en el que si bien se hace mención del término gobierno y que significaría en un determinado momento pensar solo en lo que este necesita, llámese sus insumos principales vinculados para la realización de sus fines y que formarían parte de

[10] Interesante ver, por ejemplo en España, que en el Consejo de Ministros del pasado viernes 21 de octubre, se aprobó un **Real Decreto por el que se desarrolla la Ley sobre reutilización de la información del sector público**. El objetivo es situar a España al nivel de países de vanguardia, como Estados Unidos o Reino Unido, con lo que se favorece la **creación de nuevos productos y servicios** de valor añadido en el sector de los contenidos digitales, y se contribuye a la **transparencia** en la actuación de las administraciones públicas. El Real Decreto **detalla las disposiciones de la Ley sobre reutilización de la información del sector público para la AGE,** y el uso por parte de terceros para fines comerciales o no comerciales, en un marco de libre competencia. Aunque algunos críticos señalan que esta norma no precisamente cumple con tal objetivo.

su razón de ser, la realidad es que cuando se habla de gobiernos abiertos, se tiene que pensar sobre todo en el ciudadano y en brindarle también las herramientas y la información necesaria para su beneficio. Gobierno abierto significa hacer cosas más allá de los propios gobiernos, e implica no únicamente la transformación de los mismos sino también de la ciudadanía. Obviamente, esto estaría trayendo como consecuencia una transformación en la relación de ambos.

No obstante, para hacer deseable este principio, se tienen que conjugar dos elementos que no son menores. Por un lado, que las organizaciones públicas cuenten con la infraestructura, el orden y sistematización, así como la tecnología necesaria para brindar información socialmente útil. Por el otro, que la propia ciudadanía, tanto personas físicas como morales, puedan utilizar adecuadamente tales insumos, en una idea de ganar-ganar.

La realidad latinoamericana está compuesta al menos de dos grandes déficits por superar: el primero es que las organizaciones públicas no cuentan como práctica institucionalizada y general (salvo en excepciones) con la infraestructura, tecnología e información suficiente, ni con la voluntad para proporcionar información a los ciudadanos; en ese sentido todavía sigue reinando el mundo de la opacidad. El segundo déficit radica en saber cuál es el destino que le dan los ciudadanos a la información que manejan. El problema, al menos en Latinoamérica, es que mucha de la información que se obtiene de los gobiernos y administraciones por parte de los propios ciudadanos (que incluye ciudadanos, empresas, medios, organizaciones no gubernamentales) es, en la mayoría de los casos, utilizada con un matiz periodístico, con un propósito más de crítica que de propuesta. Y, desafortunadamente, en muchos de esos casos la reacción a la crítica por parte de los gobiernos y las administraciones no es precisamente la mejor, en tanto que no reaccionan positivamente, aun tratándose de crítica informada. En ocasiones la reacción ha tenido carácter de represalia para con las asociaciones o personas que han manifestado su apreciación; al menos en México están documentados muchos de estos casos.

Con relación al primer problema que se describe, y que tiene que ver con la opacidad, resulta interesante ver la siguiente tabla, sobre todo en lo que tiene que ver con el rubro I:

Cuadro 1. Índice de Integridad Pública (2009-2010)*
Muestra de Países en América Latina

País	Puntaje	Categorías					
		I	II	III	IV	V	VI
		Sociedad Civil, Información Pública y Medios de Comunicación	Procesos Políticos y Electorales	Rendición de Cuentas	Administración y Servicio Civil	Mecanismos de Control y Regulación	Mecanismos Anticorrupción y Aplicación de Leyes
Fuerte							
Argentina (2010)	87	91	92	77	89	88	85
Perú (2010)	81	80	83	78	81	92	72
Moderado							
Brasil (2009)	76	75	84	77	69	71	82
Débil							
Bolivia (2010)	69	77	47	69	70	76	74
México (2010)	68	65	77	59	61	76	60
Guatemala (2010)	65	68	65	56	66	76	60
Venezuela (2009)	61	61	55	61	53	67	69

Fuente: Global Integrity (2009-2010). *Evalúa la efectividad de leyes e instituciones que promueven la rendición de cuentas, favorecen el acceso a la información pública y limitan la corrupción. El índice valoró la efectividad de las instituciones en cinco niveles: muy fuerte: de 91 a 100; fuerte: de 81 a 90; moderados: de 71 a 80; débil: de 61 a 70; y muy débil: menor de 60. Elaboración Propia.

De igual forma, el uso de la información pública gubernamental en general está vinculada directamente con denuncias para exponer casos de corrupción, y con información que potencialmente se puede convertir en escándalos relacionados con la vida de alguna figura pública, etcétera. Por lo tanto, esto en su conjunto suele cancelar las posibilidades de colaboración entre los gobiernos/ administraciones y la ciudadanía.

¿Qué le correspondería hacer a cada uno de estos actores para pretender contar con una relación adecuada? Este es el propósito de los siguientes apartados.

2. La función de los gobiernos y las administraciones públicas en el marco de gobierno abierto

Sin lugar a dudas, un hito en la trayectoria de gobiernos abiertos como práctica político-administrativa se dio recientemente en los Estados Unidos con el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, y con el denominado Directiva de Gobierno Abierto, que fueron promulgados por el gobierno de Barack Obama y que tienen como pilares los siguientes tres principios fundamentales: transparencia, participación y colaboración. La directiva de gobierno abierto obliga principalmente a todas las dependencias y entidades del gobierno de ese país, con un programa y calendario bastante precisos, a poner a disposición de la ciudadanía, palabras más palabras menos, toda la información disponible, con el afán de que pueda ser reutilizada en un canal Web 2.0.[11]

En ese sentido, las organizaciones públicas, para dar ese avance que marca una idea de gobierno abierto, requieren establecer una serie de condiciones que les permitan lograr ese cometido. Sin basarnos estrictamente en la experiencia del gobierno del Presidente Obama, desde nuestra perspectiva, ¿cuáles serían esas o algunas condiciones por cumplir por parte de los gobiernos y administraciones públicas en un esquema de gobierno abierto?

11 Para mayor información véase http://www.whitehouse.gov/Open/

Consideramos que serían los siguientes:

- Contar con información sistematizada y que se pueda poner a disposición del público en formatos abiertos.
- Construir información donde no la hay. Más aun si puede resultar útil.
- Tener una infraestructura sólida de tecnologías de la información y la comunicación.
- Tener un equipo sólido de profesionales que no solo administren la información, sino que analicen en el interés de saber que puede ser útil y que no para la sociedad. En ese sentido, no toda la información que manejan los gobiernos, por muy vasta que sea, necesariamente tendría que interesar a la ciudadanía.
- Ser transparentes y rendir cuentas.
- Contar con normatividad suficiente y robusta que dé lugar a la apertura de la información, en la que se incluya, por ejemplo, la institucionalización, normativamente hablando, de un Catálogo de Información Pública reutilizable.
- Contar con un sitio de acceso único a la información y a los recursos.
- Registro pormenorizado de propuestas, criticas, mejoras a procesos, e historias de autogestión por parte del público.
- Consolidación de la administración en la red, y para proyectos de *Open Data*. Movilidad (*smartphones*), tanto para la ciudadanía como para la administración Pública, y una escucha activa (qué dicen los ciudadanos) en internet.
- Escucha activa y transparencia, apertura de datos, establecer espacios colaborativos para aprovechar el conocimiento ciudadano.
- Redes sociales como canal de reclamo y opinión ciudadana, nueva actitud de las administraciones públicas.
- Progreso de las herramientas de gestión y monitorización.

- Nuevas estrategias de servicios públicos digitales, para aprovechar la iniciativa emprendedora en la propia administración.
- Aplicaciones a partir de datos públicos, web móvil, información a través de canales como *Whatsapp*, ampliación de zonas *Wi-Fi*, evolución de *smart cities a smart citizens,* plataformas para la participación ciudadana.
- Mayor conocimiento en uso de redes sociales por parte de empleados públicos, evolución y creación de portales de datos públicos y *open government*, más guías de uso de redes sociales en las administraciones públicas.
- Mejor comunicación con la ciudadanía, aplicaciones móviles y canal de quejas 2.0.
- Incorporación de empleados públicos a las redes sociales y desarrollo de una cultura "de lo social" en los propios departamentos de las administraciones públicas.

Un tema relevante es también la forma o la visión con la que los gobiernos y administraciones públicas abordan este asunto de gobierno abierto. En esto, más allá de los principios que explica Ramírez Alujas (2012), caben tres grandes posibilidades. La primera es que la mirada de la burocracia se centre en las mejoras de sus procesos como fines (llámese otra vez la caja negra). La segunda es que, en efecto, haya todo un interés de brindarle al ciudadano todas las herramientas e insumos para mejorar su toma de decisiones, y que esto repercuta en mejores condiciones de vida. Una tercera bien podría ser la mezcla de ambas.

Por una parte, llama poderosamente la atención, en el marco de la Alianza por un Gobierno abierto (20 de septiembre de 2011 --conformada por ocho países: México, Indonesia, Filipinas, Estados Unidos, Brasil, Noruega, Inglaterra y Sudáfrica, y a los que se han sumado gradualmente otros más, hasta alcanzar la cifra de 57 de los cuales 14 son latinoamericanos-- la declaratoria *Open Government Partnership* que se deriva de ella. Los cuatro principios que la constituyen son: a) transparencia, b) aumentar la participación ciudadana en los asuntos público; c) rendición de cuentas y

combate a la corrupción, y d) aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza (Ramírez Alujas, 2012).

De esta declaratoria, se destacan los compromisos específicos que atenderá cada país en los siguientes temas: a) mejora de servicios públicos; b) aumentar la integridad pública; c) administración efectiva de los recursos públicos; d) construcción de comunidades seguras; y e) incrementar la rendición de cuentas corporativa.

Si se revisan algunas de las metas, muchas de ellas están centradas en la actualización de portales, en la mejora regulatoria de trámites y servicios, en temas de interoperabilidad, en presupuesto por resultados, transparencia focalizada, etcétera; que si bien obedecen a una idea de agrupamiento de diversos temas que daría lugar a lo que sería un gobierno abierto, la pregunta es si estamos hablando de ello y que es lo que persigue como idea nueva. Al respecto, se considera, por lo que se puede observar, que el interés sigue más centrado en la mejora de la caja negra, sin siquiera llegar a detectar efectos y beneficios en la relación con los ciudadanos. Esto que se comenta se sustenta en el análisis hecho por el propio Ramírez Alujas (2012:14) acerca de las diferentes iniciativas de los 57 países, derivadas de los compromisos adquiridos, en el que, de manera residual o incipiente, aparece la puesta en marcha de información que propicie una mayor participación ciudadana en su reutilización.

Por otra parte, un tema polémico consiste en saber si, en el marco del gobierno abierto, el uso de internet es una condición *sine qua non*. Todo parece indicar que así es y, por lo tanto, los gobiernos y las administraciones públicas tendrían la labor, junto con empresas privadas, bajo la figura del *paternariado*, de otorgar las condiciones necesarias para el acceso a tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por parte de la mayoría de la población. El panorama latinoamericano en ese sentido no es muy alentador si es comparado con el porcentaje de penetración que tienen otros países. Véase Cuadro 2.

Cuadro 2.

Total de habitantes, total de usuarios de Internet y penetración de Internet en la población mundial			
Región	Población estimada	Usuarios de Internet	Penetración % población
Asia	3,834,792,852	825,094,396	21.5%
Europa	813,319,511	475,069,448	58.4%
América Latina y el Caribe	592,566,972	204,689,836	34.5%
Norteamérica	344,124,450	266,224,500	77.4%
Medio Oriente	212,336,924	63,240,946	29.8%
Oceanía	34,700,201	21,263,990	61.3%
Totales	6,845,609,960	1,966,514,816	28.7%

Fuente: Internet World Stats (IWS), 2010.

En un modelo de gobierno abierto, ¿cómo se subsana la atención para aquellos que no tienen acceso a internet? ¿Son también ellos beneficiarios de este nuevo modelo? Por lo visto, aparentemente esta sería una de las limitantes de los gobiernos abiertos, en cuanto a que el canal único de comunicación sería a través de internet y, por lo tanto, solo unos cuantos serían beneficiarios de este nuevo esquema. Es decir, en los países latinoamericanos, una élite.

Sin embargo, se considera que incluso aquellos que no tuvieran acceso a internet, también serían beneficiados con este paradigma, como terceros protagonistas. ¿Por qué? Si se parte de que la reutilización de la información puede ser útil para algunos, seguramente en la difusión y socialización de la información hecha por los primeros usuarios habría un beneficio para muchos más, precisamente como parte de la gestión de la información transformada en muchos casos en conocimiento. En ese sentido, la propia ciudadanía o los ciudadanos que exploren esta vía de comunicación con los gobiernos y administraciones públicas se pueden convertir en intermediarios para con los otros ciudadanos.

¿Esto significa que los gobiernos y administraciones públicas se cierren a un solo canal que sería la vía internet? No, estas instituciones tienen que seguir manteniendo un esquema multicanal para toda la población abierta, que evite discriminación y falta atención. Pero, sin duda, el canal que se puede abrir en el marco de los gobiernos abiertos puede resultar muy útil, por el diálogo –y no solo por la disposición de información vía transparencia– que se puede establecer con la ciudadanía.

Lo que es una realidad es que, más allá de las preocupaciones y ocupaciones de los gobiernos y administraciones para mantener una comunicación multicanal con sus ciudadanos, la tecnología ha venido a establecer un diálogo particular o peculiar entre la sociedad y las propias instituciones gubernamentales. Y este es, sin duda, un distintivo de la era de los gobiernos abiertos que no se puede soslayar.

3. ¿Qué es la ciudadanía?

Antes de establecer algunos de los planteamientos, o el rol que le correspondería desarrollar a la ciudadanía en el marco de un esquema de gobierno abierto, nos parece conveniente desarrollar algunos conceptos y definiciones. Thomas Marshall (1950) distingue tres etapas: una «ciudadanía civil», en el siglo XVIII, vinculada a la libertad y los derechos de propiedad; una «ciudadanía política», propia del XIX, ligada al derecho al voto y al derecho a la organización social y política; y, por último, en esta segunda mitad de siglo, una «ciudadanía social», relacionada con los sistemas educativos y el Estado del Bienestar. Por lo que ser ciudadano de pleno derecho hoy implica «desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económica hasta el compartir al máximo el patrimonio social y a vivir la vida de acuerdo con los estándares imperantes en la sociedad».

Adicionalmente, la ciudadanía es un concepto jurídico que se otorga a las personas mediante un conjunto de derechos, garantizados por el Estado, así como los deberes que de ellos se derivan; es un estatus para disfrutar de ese conjunto de derechos.

Los primeros derechos eran los de carácter civil y político (derecho a votar, a la propiedad privada, a la libertad de expresión, derecho a la información etcétera) en los que se enfatizaba la no intervención del Estado. Posteriormente, con base en la contribución de Marshall (1950), el concepto de ciudadanía pasó a incluir los derechos de carácter social (derecho a la educación, a la sanidad, etcétera) en los que se presupone un mayor intervencionismo estatal.

Comunitariamente se hace hincapié en que la ciudadanía se define por el hecho de sentirse miembro de una comunidad, de un grupo, y compartir una serie de virtudes cívicas, como el respeto por los otros y el reconocimiento de la importancia del servicio público. Desde la perspectiva comunitaria, los derechos de los grupos pueden tener significados legales y políticos.

En una idea de gobernabilidad, el concepto de ciudadanía se refiere, sobre todo, a una relación funcional entre gobierno y gobernados, que permite el desarrollo nacional. De este modo, cuando se habla de gobernabilidad democrática se alude a la capacidad de gobierno sobre la calidad y eficacia de las instituciones (Gomáriz, 2007). De esta manera, la idea de ciudadanía está relacionada con el enfoque de derechos: desde los derechos ciudadanos hacia un gobierno que responde a esa soberanía ciudadana y, en su aplicación, se entiende a la calidad de la ciudadanía.

Desde esta perspectiva de recuperación de la idea de ciudadanía como sustento de la democracia aparece la necesidad de reconocer sus distintas dimensiones. Al respecto ya no se toma el camino clásico de Marshall, de pensar las distintas expresiones de ciudadanía según los campos de ciudadanía civil, política y social, sino se comienza a diferenciar el comportamiento de los distintos sectores de la ciudadanía respecto al sistema político. En este planteamiento se identifican tres dimensiones de referencia y ejercicio en el conjunto de la ciudadanía: **formal, sustantiva y activa** (Gomáriz, 2007). ¿Y qué significa cada una de ellas? La ***ciudadanía formal*** es la población que pertenece a una nación donde existe un Estado de Derecho, y que le atribuye derechos y deberes; aunque no se sabe si el ciudadano los interioriza o los ejerce, simplemente los tiene. Es una ciudadanía despolitizada o

desinteresada del funcionamiento del sistema político. Se entiende que es una ciudadanía de baja calidad. La ***ciudadanía sustantiva*** consiste en personas que se apropian de los derechos formales para usarlos y para discernir, para decidir y elegir soluciones colectivas. Existe un discernimiento básico en términos políticos y se informa, generalmente a través de los medios de comunicación, del funcionamiento del sistema político; no participan continuamente ni se organizan en específico para ejercer sus derechos, sino que lo hacen en ocasiones especiales. A mayor ciudadanía sustantiva suele existir una democracia más madura y consolidada. La ***ciudadanía activa*** son las personas que, sobre la base de una ciudadanía sustantiva, deciden deliberadamente organizarse y participar directamente en asuntos públicos, de manera frecuente y sostenida. Estas personas se agrupan para tal fin en organizaciones sociales y políticas, identificándose hoy día con las organizaciones de la sociedad civil.

Respecto a las referencias citadas en cuanto a tipos de ciudadanía, se considera que las tres dimensiones están interrelacionadas directamente, ya que una ciudadanía sustantiva de calidad mejora las condiciones de la ciudadanía activa, y viceversa; en consecuencia, una buena calidad de ambas suele traducirse en la ampliación de los derechos ciudadanos, es decir, de la ciudadanía formal.

Así, tenemos que ciudadanía es un concepto que implica el reconocimiento, ejercicio, promoción y tutela de derechos y obligaciones de las personas que pertenecen a un entorno político, social, económico y cultural en el que conviven, desarrollan, interactúan, y que en el ejercicio directo e indirecto de esas prerrogativas jurídicas desarrollan libertades inherentes a su condición de ciudadanos en un sistema político democrático.

Conforme los ciudadanos son cada vez más conscientes de la importancia que juega la participación directa en formas de organización grupal y en organizaciones en las que compartan valores y visiones, se desarrolla un nivel en el que, conscientes del ejercicio de sus derechos, conforman y se aglutina en espacios denominados organizaciones de la sociedad civil, que se pueden conceptualizar

como: “impulso que genera la asociación, temporal o permanente, formal e informal, de manera autónoma e incondicionada de ciudadanos para enfrentar problemas comunes, desarrollar intereses compartidos y promover aspiraciones colectivas”.[12]

De esta forma la ciudadanía, como resultado de la acción individual y grupal, genera la aparición de grupos, asociaciones y organizaciones, como una forma de respuesta al autoritarismo, las dictaduras y las formas de acción gubernamental que no permiten, inhiben u obstaculizan el pleno ejercicio de libertades, derechos y mecanismos de asociación. Esto con el propósito de manifestarse y de que se tome en cuenta a los sectores de la sociedad que conforman ellos mismos, representados ahora en formas de organización civil que demandan espacios de representación política, regularización de la tenencia de la tierra, servicios, y vivienda digna, entre otros. En este contexto la sociedad civil toma forma en la existencia de movimientos sociales, urbanos y rurales, dirigidos a la constitución de identidades independientes del Estado, y a un aumento de la participación ciudadana en asuntos públicos.

Los elementos antes mencionados nos aportan al final una clara idea sobre la diferencia entre lo que es la ciudadanía y cuándo esta, en el ejercicio de sus derechos y cumplimientos de sus obligaciones pasa a conformar una organización de la sociedad civil, entendida como el conjunto de individuos asociados de manera voluntaria, y que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común, que no es ilegal y no tiene un carácter preponderantemente económico.[13] Con ello manifiestan su voluntad e interés jurídico como ciudadanos, actuando colectivamente a favor de alguna causa, persiguiendo algún interés político, social o asistencial, buscando

[12] De los Reyes Heredia, Óscar. (2011) *Apuntes para un análisis de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Ubijus, México. pp. 19

[13] Rafael Reygadas Robles Gil y Carlos Zarco Mera (2006) *Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles*. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, 2ª edición

siempre el beneficio colectivo y no individual. De este modo, algunas características propias de estas asociaciones es que son instancias privadas, no pertenecen al gobierno, gozan de autonomía interior en cuanto a su organización, estructuras, decisiones, etcétera, y persiguen fines y objetivos lícitos; no son instancias con fines de lucro y los ciudadanos las conforman por adhesión voluntaria.

Dicho todo lo anterior, y en el marco de un gobierno abierto, ¿Por qué es relevante hacer esta distinción entre los ciudadanos como individuos y los organizados a través de lo que es la sociedad civil? En los estudios clásicos de la ciencia política, cuando han establecido interlocutores reales del Estado, pero sobre todo de sus órganos de poder, y se menciona el concepto de sociedad, regularmente se suele hablar de ciudadanos organizados, de la sociedad organizada, o lo que es propiamente la sociedad civil. Más no así se habla de ciudadanos como individuos, o ciudadanos de a pie. El gran escenario prometedor del gobierno abierto consiste precisamente en que, además de a los individuos asociados en organizaciones por causas específicas, se da cabida a los ciudadanos como individuos. Si bien es cierto que en esto ha habido una evolución en la relación de los gobiernos y sus administraciones en cuanto a un mayor acercamiento hacia el ciudadano como individuo, el escenario que aporta el gobierno abierto se vuelve como natural para el fomento de este tipo de relación, a partir del interés del propio ciudadano, en un esquema de autogestión, y de ver como mejora su toma de decisiones sobre la base de la utilización de la información pública.

4. La función de la ciudadanía en un esquema de gobierno abierto

Sin duda alguna, una obra literaria relevante y que nos da muchos elementos de la función de la ciudadanía en un esquema de gobierno abierto es el *Excedente Cognitivo, creatividad y generosidad en la era conectada*, de Clay Shirky (2012). Esta obra expone cómo la sociedad ha evolucionado con el paso del tiempo en el uso de su tiempo libre, y ha pasado de ser un actor pasivo (que va desde haber

consumido bebidas alcohólicas a fines del siglo XIX –como medio de distracción– y hasta engancharse con la radio y la televisión) a ser un actor activo (a través del uso de internet y las redes sociales) que le gusta interactuar con otros, muchas veces para la creación de cosas o realización de proyectos.

Es importante aclarar que, si bien se ha hecho énfasis en hablar de ciudadanía como individuos, obviamente se tiene que incluir a los ciudadanos como sociedad civil, a los ciudadanos incorporados a empresas y partidos políticos, así como al propio gobierno y administración, a los sindicatos, etcétera.

Desde una perspectiva de gobierno abierto, lo deseable es que se pueda contar con una ciudadanía con las siguientes características:

- Que pase de la crítica *per se* a implicarse en el rediseño de políticas y servicios públicos como evaluador permanente.
- Que sea participativa y no simple espectadora.
- Que pase de ser dependiente de las acciones de los gobiernos y de las administraciones a ser autogestora.
- Que contribuya a la construcción de una cultura de la prevención y la colaboración.
- Que utilice la información como parte de su cotidianidad y que contribuya a mejorar su toma de decisiones.
- Que genere valor público.

Esto nos lleva a pensar hoy día en la construcción de una cultura participativa. Al respecto es interesante lo que describe Shirky (31:2012):

> “La atomización de la vida social en el siglo XX nos dejó tan apartados de la cultura participativa que, cuando volvió, necesitamos la frase “cultura participativa” para describirla. Antes del siglo XX, no teníamos ninguna frase para describir este tipo de cultura; de hecho, habría sido algo parecido a una tautología. Una parte de la cultura participativa (reuniones locales, acontecimientos y actuaciones), porque ¿de dónde más podía proceder la cultura? El simple acto de crear algo

con otros en mente y luego compartirlo con ellos representa, como mínimo, un eco de ese viejo modelo de cultura, hoy día con un tinte tecnológico".

Es importante aclarar que en esta tarea de compartir información y conocimiento por parte de los ciudadanos, esto que le llama Shirky (2012) el "excedente cognitivo", no necesariamente toda la información tendría que ser útil. La realidad es que no toda lo es. La información puede ser estrictamente comunitaria (disfrutada por los participantes pero no muy útil para la sociedad en general), pero también puede ser de utilidad cívica. Y es precisamente en esta última en la que estaríamos centrando nuestra atención.

¿Qué es información de utilidad cívica? Toda aquella información que utilizan los ciudadanos, que no solo genera un valor individual sino comunitario en la relación de los ciudadanos con los gobiernos y las administraciones. Un elemento igual de relevante en el manejo de la información es su conducción ética, de modo sea responsable, con datos útiles y verídicos que generen beneficios de carácter colectivo.

Nos parece también que cuando se habla de cotidianidad es porque se visualiza a un ciudadano participativo permanentemente, en función de que muchas de sus decisiones pueden estar basadas en su capacidad para reutilizar esa información dada por parte de los gobiernos. Por lo tanto, esa participación, aunque no sea visible, está ahí, contribuye a la prevención, a la socialización de la información y a su difusión, entre muchas cosas. Así, todo lo antes mencionado se convierte en un complemento natural de otras formas tradicionales de participación ciudadana.

5. Posibles intermediarios

Al hablar de intermediarios nos referimos a aquellos personajes o actores que coadyuven a ampliar, fortalecer y mejorar la relación entre gobiernos/administraciones con los ciudadanos. ¿Y de qué tipo de posibles intermediarios tenemos que hablar? Principalmente de dos tipos. Los primeros, identificados como ciudadanos

comunes y corrientes con una actitud colaboracionista, que no les es suficiente con utilizar información que puede serles útil para mejorar su capacidad en la toma de decisiones, y que deciden compartir también esa información, conocimiento, e incluso experiencia, con más ciudadanos. Una ciudadanía conectada en esta dinámica devendría en transmisores de información y conocimiento para otros ciudadanos. Por ejemplo, en esta posibilidad de compartir información no necesariamente se tendría que hacer uso de las tecnologías de la información. Bien se podrían utilizar otros medios para aquellos que no tuvieran acceso a la tecnología misma. Pero también entre esos posibles intermediarios bien podríamos identificar a aquellos que harían posible que la información disponible y que puedan reutilizar pueda ser usada de manera óptima a través de programas o aplicaciones informáticas, mediante de tabletas y teléfonos. Por lo tanto, esto implica hablar de empresas especializadas en *software*, grupos de investigación, facultades de universidades que puedan construir diversas aplicaciones para la ciudadanía y que desde sus posibilidades informáticas puedan hacer un uso adecuado de la información disponible por parte de los gobiernos y las administraciones públicas.

Para clarificar esta idea podría tenerse como referencia uno de los casos que se mencionan al principio de este escrito. El caso, por ejemplo, sería el de la información sobre las carreteras en México (caso tres), en el que un ciudadano podría contar con esos datos y podría estar recibiendo señales de alarma, o medidas de prevención, a través de una aplicación en su teléfono personal. Similares aplicaciones hechas por intermediarios podrían ser de utilidad para múltiples actividades.

6. Beneficios de la transformación en la relación gobierno/ administración pública-ciudadanos

Dentro las transformaciones más significativas está la de pensar en los siguientes postulados:

- Un gobierno que no solo brinde información, sino también enseñe cómo utilizarla (sentido pedagógico).

- Un gobierno que no solo brinde información, sino que al mismo tiempo rinda cuentas.
- Una ciudadanía que pase de asumir un papel reactivo a uno proactivo de carácter colaboracionista.
- Una ciudadanía que pase de la simple protesta y "periodicazo" a la construcción de una crítica informada y propositiva.
- Una ciudadanía que adopte como parte de su vida cotidiana el uso de información pública gubernamental, y que esto impacte en su toma de decisiones.
- Un gobierno/administración y ciudadanía que hagan un mayor uso de las tecnologías de la información y comunicación.
- Que ambos estén en un esquema ganar/ganar.

Como se puede ver en estos siete puntos que se exponen, y cuya pretensión es la transformación de la relación administración ciudadanía en el marco de un gobierno abierto, cohabitan una serie de condiciones para que pueda darse el cambio: infraestructura, sistematización de la información, identificación de información socialmente útil, formas pedagógicas de manejar la información, construcción de una cultura colaboracionista, participativa y de crítica constructiva (Shirky, 2012: 149-177), rendición de cuentas, evaluación, comunicación, etcétera.

¿Qué va primero en cuanto a orden y en aras de establecer un gobierno abierto? Es difícil establecer un orden con respecto a las iniciativas que puedan tener los gobiernos y administraciones; también en lo referente a las de la ciudadanía, que cabrían muy bien en este esquema. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, nos parece que quién tendría que dar un primer paso son las instituciones gubernamentales y administrativas, más aún cuando el insumo principal por utilizar o reutilizar es la información, posiblemente convertida en conocimiento, que utilizan estas instituciones. De manera que, si no hay capacidad de disposición de información, tecnologías, política pública, voluntad y capacidad de enseñanza acerca de cómo utilizar esa información, gran parte del proceso se queda trunco. Todo ello, independientemente del interés natural de la ciudadanía y demás actores –que seguramente es permanente,

aunque no por parte de todos– por conocer, reutilizar, evaluar y criticar la información pública gubernamental. Por lo tanto, se considera que, de cumplirse con dar este primer paso, de manera natural se tiene que avanzar hacia el necesario empoderamiento de la ciudadanía, para que esta se constituya en el centro por el que pasen todas las decisiones públicas.

Conclusiones

¿Cuáles son los beneficios que trae consigo un esquema de gobierno abierto? Los beneficios son muchos. Implica, por principio, contar con gobiernos que brinden información a sus ciudadanos, y para ello deben tener una infraestructura básica, pero con la condición de que exista una ciudadanía más propositiva, participativa y colaboracionista.

¿Es posible que en los países latinoamericanos pueda institucionalizarse un esquema de gobierno abierto? Al parecer ya existen experiencias importantes, seguramente más como excepción que como regla, pero que son claves para ser tomadas en cuenta. No obstante, es de llamar la atención el interés que tienen algunos países, como México, Brasil y Chile, que a través de foros y encuentros están realizando esfuerzos para insertarse en un esquema de gobierno abierto, desde nuestro punto de vista, con una visión más próxima a la caja negra o a sus procesos internos que hacia la transformación de la relación con la ciudadanía; pero por algo se empieza.

Lo que si nos parece importante destacar, al menos desde la posición de este escrito, es lo que puede representar este nuevo esquema de gobierno abierto, por el valor que puede generar en cuanto a la reutilización de la información pública gubernamental, un valor que beneficia tanto a los propios gobiernos y administraciones públicas como a la propia ciudadanía. Los elementos principales para conseguir este cometido estarán en los cómos, y en la construcción de una cultura que dé lugar a que este esquema opere de manera natural.

Para finalizar y tratar de contestar la pregunta planteada en este documento con base en la idea de gobierno abierto: ¿más gobierno o más ciudadanía? La realidad es que ambos actores tienen que potencializarse. Sin embargo, se cree fervientemente, desde una posición más de empoderamiento de la ciudadanía, que, por la naturaleza de la relación que promete un esquema de gobierno abierto, quienes al final tendrán que ser los verdaderos protagonistas de todo este proceso serán los ciudadanos, y no los gobiernos, de modo que se establezca un rompimiento y un cambio en el esquema tradicional de las relaciones entre estos dos actores. De lo contrario, el propósito se quedará corto en cuanto a seguir modernizando las estructuras gubernamentales y hacerlas más transparentes, ofreciendo la información con la que cuentan los gobiernos y que tienen que hacer disponible; también en cuanto a hacer un mayor uso de tecnologías de la información y la comunicación y a contar con personal profesionalizado, lo que sin duda es necesario. Pero esto no dejará de ser un programa de modernización o reforma administrativa o, en el mejor de los casos, únicamente el discurso de una revolución en materia de transparencia. En ese sentido, lo que interesa es que la actuación gubernamental mejore la calidad de vida de los ciudadanos, pero no a partir de las obligaciones que les corresponden por ley, sino también por lo que hagan los ciudadanos por ellos mismos, y como individuos, con base en una idea de plena libertad y de la mejora en la toma de sus decisiones, a partir precisamente del uso de la información que ofrezcan los propios gobiernos y las administraciones. De esta forma, su participación será, más que activa y cotidiana, fuera de los esquemas tradicionales. Ahí está el quid del asunto.

Bibliografía

- Brunsson, Nils y Johan, Olsen (2007) *La reforma de las organizaciones.* Ed. CIDE, México.

- Castells, Manuel (2009) *Comunicación y Poder*. Alianza Editorial, Madrid, España.

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2000) "La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana". *Informe CLAD 2000*, Comité Científico. Ed. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

- Cortina, Adela (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la Ciudadanía*. Ed. Alianza Editorial, Madrid, España.

- De los Reyes Heredia, Óscar (2011). *Apuntes para un análisis de las organizaciones de la sociedad civil en México*. Ubijus, México.

- Global Integrity (2009-2010). http://www.globalintegrity.org/report

- Gomáriz Moraga, Enrique Antonio (2007). "Sistema político y políticas públicas en América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 38. Caracas, Venezuela.

- Keraudren, Philipe y Van Mierlo, Hans (1998). "Theories of public Management Reform and their Practical Implications" enVerheijen, Tony y David Combes (comps.) *Innovations in Public Managment. Perspectives from East an West Europe* Cheltenham, UK.

- **Kooiman, J.(**dir.) (1993). *Modern governance. New government-society interactions.* Sage. Leca, London.

- Marshall, Thomas Humphrey (1950). *Ciudadanía y Clase Social*. Editorial Alianza, Madrid.

- Moore, Mark (1998). *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público.*Ed. Paidós. Barcelona, España.

- Open Government Partnership (2011). *Open Government Partnership Initiative. www. Open Government Partnership*.

- Ramírez Alujas, Álvaro (2012). "El gobierno abierto en América Latina". Revista *Política Digital* no. 70 octubre/noviembre, Ed. Nexos, México, D.F.

- Ramírez Alujas, Álvaro (2010) "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno abierto) Una vieja idea…" *Revista Buen Gobierno* num. 9, semestral jul-dic, Ed. Fundamespa, México.

- Ramió, Matas y Salvador, Miquel (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*.Ed. Fundación CIDOB. Barcelona, España.

- Reygadas, Rafael, Robles, Gil y Zarco Mera, Carlos (2006). Conociendo la Ley de Fomento. Hacia el fortalecimiento de las Organizaciones Civiles. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil y Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, México, 2ª edición.

- Shirky, Clay (2012). *Excendente cognitivo. Creatividad y generosidad en la era conectada.* Ed. Deusto. Madrid, España.

LA CAJA NEGRA DEL ESTADO: EL RETO DEL GOBIERNO ABIERTO

JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO

Los desafíos del Estado ante la creciente participación política en la sociedad red

La actividad política implica relaciones con diferentes modalidades, y existen muchas variantes en la forma como estas se despliegan entre individuos, grupos, organizaciones e instituciones. Por tal motivo, la participación política ocupa un lugar central en la ciencia política, desde su concepto hasta sus procesos y manifestaciones, principalmente a raíz de la ola democratizadora que reclama nuevos y mayores espacios dentro del sistema, que requiere invariablemente mayor participación.

Los sistemas políticos tienen diferencias en sus capacidades para incluir otras formas de participación ante nuevas demandas, actores, contenidos, cambios en la sociedad, avances tecnológicos e incorporación de grupos tradicionalmente excluidos. Sin embargo, todos coinciden en que la participación política tiene como objetivo influir en la elección de los tomadores de decisiones. De forma tradicional se constriñe a la emisión del voto. Los ciudadanos tienen espacios reducidos, con periodos de espera muy largos, solo para ejercer su derecho al sufragio. Algunos Estados optaron por reformar sus leyes para incluir mecanismos de democracia directa, como los plebiscitos, referendos, iniciativas populares y la revocación de mandato, entre otros. Estos canales diversos confluyen en un mismo punto: ampliar, dotar y establecer más mecanismos de participación política.

En los sistemas democráticos están garantizados el derecho al voto, las elecciones periódicas, la estructura de



JOSÉ ANTONIO BOJÓRQUEZ PEREZNIETO

Es doctor en administración pública y maestro en economía y gobierno por la Universidad Anáhuac, en el Estado de México. Cursó la licenciatura en derecho en la Universidad Olmeca, en el estado de Tabasco, México, y realizó el diplomado en introducción al derecho a la información de la OEA y el diplomado en gobierno electrónico de la CEPAL. Actualmente es Consejero Propietario del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP), órgano garante en el que con anterioridad se desempeñaba como Director Jurídico Consultivo. Como docente es profesor de derecho a la información y gobierno abierto en la Universidad Olmeca.

Fue electo Coordinador de la Región Sur de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) para el periodo 2012-2013.

partidos, los organismos electorales, en fin, la suma de instituciones y actores que soportan la forma más ordenada de participación política: el voto. Por otro lado, hay masas de individuos con otras preferencias y anhelos que no encuentran en la participación electoral la satisfacción total de sus demandas, y requieren la apertura de otros mecanismos de contacto permanente para ser incluidos en la cosa pública; si estos movimientos no son circunscritos a la vida republicana pueden convertirse en revoluciones ciudadanas.

En este período de democratización se liberan algunas de las viejas estructuras de los poderes autoritarios; se establecen condiciones que amplían las oportunidades, aumentan los niveles de participación, la cantidad de los grupos involucrados, pero, sobre todo, la efectividad de sus pretensiones entre quienes tienen el poder y los que toman las decisiones. Estos cambios edifican más canales de participación como medios para influir en los procesos y decisiones de los asuntos públicos. La permanencia de la participación depende de la reorganización del espacio público.

Es necesario, por parte de los grupos sociales, contar no solo con los recursos económicos, sino con los jurídicos y políticos; de aquí la intervención obligada del Estado para crear las estructuras que canalicen eficazmente la participación social. La sociedad red es la estructura social compuesta por redes digitales de la comunicación y la información (Castells 2011). Está caracterizada por el uso de las tecnologías y las herramientas de la web 2.0, lo que incluye la existencia de medios electrónicos para la participación y colaboración en asuntos públicos. Esta estructura de la sociedad y sus potencialidades pueden vincularse con el Estado, si este decide evolucionar en la forma como se relaciona con los ciudadanos.

El desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento es constante y no se vislumbran indicios de retrocesos. Sin embargo, las instituciones pueden quedar rezagadas sino se reinventan para adecuarse a este escenario basado en las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Los Estados deben abrirse a la inspección pública y generar los canales de participación ciudadana. No hay registros de regresiones en la apertura de espacios par la participación política, aun en regímenes autoritarios.

Este escenario es construido en dos vías; es una relación reciproca, no corresponde solo a la sociedad edificarlo, ni solo al Estado reformarse, sus acciones tienen efectos complementarios para incentivar la participación. Bajo esta óptica vemos que, cuando los individuos, los grupos o los actores sociales consideran irrelevante la actividad de los *decision-makers* para sus propios fines, individuales o colectivos, cuando las decisiones tomadas no son cuestionadas por los interesados y existen barreras para acceder a los espacios de participación política, la tasa de participación será de baja a nula. Por el contrario, cuando hay conciencia social sobre los asuntos públicos, y los demás individuos y grupos observan que otros acceden a los beneficios de las políticas públicas, estos deciden sobre las prioridades presupuestales y de obra pública, e incluso influyen en la agenda y el discurso público; las demandas se politizarán para ser encauzadas hacia el gobierno, desde posiciones favorables o contrarias al régimen. En este escenario la tasa de participación crece de forma constante.

Entre las modalidades de participación, sin duda, la más destacada, tradicional y organizada es la electoral. Su estructura universal, y extendida en la mayoría de los países del mundo, la convierte en el instrumento clave para la renovación de los poderes, para que sean elegidos los representantes; incluso sirve como medio para incidir en la forma de tratamiento de ciertos asuntos públicos. Pero ni los partidos políticos ofrecen suficiente información sobre las políticas públicas que impulsarán, ni tampoco los votantes recopilan ni procesan la voluminosa información que podría contener la totalidad de los proyectos.

Ante los escasos medios de participación política en los actuales sistemas democráticos, y ante la creciente sociedad red, basada en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se abre la oportunidad para construir nuevas relaciones entre el Estado y los ciudadanos, para consolidar mecanismos que permitan la incidencia directa de estos en la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas.



La caja negra del Estado en la elaboración de las políticas públicas

Como plantea Pasquino (Pasquino, 2011), al votar los electores manifiestan sus preferencias más relevantes en cuanto a la elección de parlamentarios y jefes del ejecutivo, pero no transmiten información sobre las políticas públicas de su predilección. De hecho, la elección de un candidato difícilmente se basa en el conocimiento pormenorizado de sus plataformas o programas de trabajo. Aunque así sucediera, estos documentos no abarcarían la totalidad de las acciones de gobierno.

Ante la existencia de una alta participación política, los beneficios para los tomadores de decisiones son mayores, porque ellos cuidarán la selección de las políticas públicas a instrumentar y sus efectos. Debido a que la supervisión e involucramiento ciudadano serán superiores, los tomadores de decisiones denotarán mayor responsabilidad en la interpretación de las demandas recibidas, y en la comprensión de las preferencias de la diversidad de los grupos sociales expresadas en las urnas.

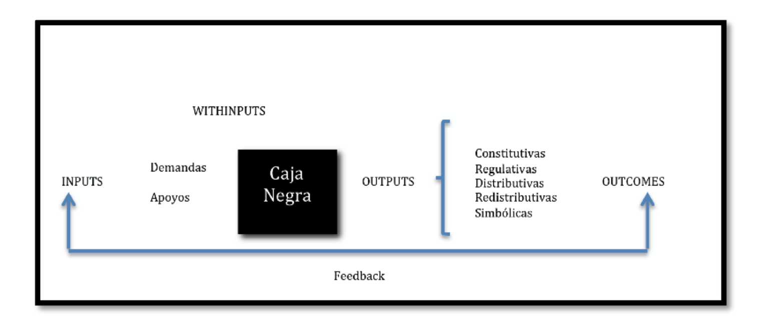
Así, tenemos un escenario donde la manifestación de preferencias, ideologías y necesidades es incompleta. Se expresa solo en el voto y, en algunos casos, mediante otros mecanismos de participación, demasiados complejos y costosos, como el plebiscito y el referéndum. Este último se lleva a cabo una vez que se ha tomado la decisión, cuando precisamente el objetivo es la colaboración en el proceso de toma de decisiones y en la deliberación sobre los asuntos trascendentes, no solo validar la decisión ya tomada.

Los actuales medios de participación política no son eficientes para la mayoría de los ciudadanos; son ineficaces, costosos, no se enfocan a la parte medular de la democracia participativa, en la inclusión social, o en la discusión de los asuntos en el marco del proceso de la toma de decisiones.

De acuerdo con Easton (Torres, 2004; Pasquino 2011), estas unidades entremezcladas en el sistema político son parte del ámbito

general de los *inputs*: las demandas, preferencias, necesidades y apoyos que, a través de la actividad de los partidos políticos, son introducidos por los ciudadanos, grupos, asociaciones, colegios de profesionistas y organizaciones en la llamada "caja negra" (Ver esquema 1), lugar donde se deliberan y deciden los asuntos públicos.

Esquema 1
La Caja Negra



En la Caja Negra no existe la voz y la opinión de los ciudadanos. En este espacio donde se toman las decisiones para gestionar las demandas, tanto de los actores del sistema político (*withinputs*) como las ciudadanas (*inputs*) para construir las políticas públicas que responden a los requerimientos, requiere democratizarse con mecanismos ágiles de participación ciudadana. Aquí es dónde el Estado debe evolucionar para fortalecer la democracia participativa por medio del uso de las TIC.

Es importante destacar que, la mayoría de las veces, quienes intervienen en la elaboración de las políticas públicas son los burócratas, en lo individual o colectivo. Muchas veces estas personas no son electas por medio del voto, por lo tanto, no serán llamadas a rendir cuentas ante los ciudadanos; los costos de los resultados de la implementación de las políticas públicas los absorben los políticos y gobernantes que sí pasaron por un proceso electoral para ser electos.

De la complejidad de las demandas o el cumplimiento de las normativas del proceso de creación de las políticas públicas depende la cantidad de actores involucrados en su elaboración. Mientras mayor sea la cantidad de servidores públicos e instituciones involucradas, más difícil es deslindar responsabilidades relativas a la toma de decisiones. Esto origina que se convierta en un problema relacionado con la funcionalidad de la democracia, entre electores y representantes, y allí es donde se centra la inmediata necesidad de abrir la caja negra. Quienes resultan beneficiados de ello son los políticos y los ciudadanos, porque el sistema de premios o castigos generado por el voto no transciende hasta los burócratas que tomaron decisiones, sino hasta quienes pidieron el voto: los representantes electos.

La democracia no se constriñe a la etapa electoral, tiene efectos permanentes en la vida pública. Es posible construir una democracia con intensa participación ciudadana en los asuntos públicos. Para esto, debemos interpretarla como una visión integrada entre individuos e instituciones, tener condiciones de equidad, como la igualdad en la toma de decisiones, y la democratización de los espacios donde esto sucede. La democracia participativa conlleva resultados de eficacia política, concientización de los asuntos públicos y construcción de ciudadanía (Pateman, 1970).

La democracia se enfrenta a grandes desafíos; aún arrastra déficits de cumplimiento a los ciudadanos y es inaplazable incorporar nuevas visiones sobre el Estado y el poder. Debemos recordar que el actual modelo generalizado sustenta el acceso al poder por medio del voto. Sin embargo, las promesas electorales pocas veces se cumplen a cabalidad y esto provoca debilidad en la legitimidad, crisis de representación y, como consecuencia, debilita el poder público emanado de la sociedad. Así, se forma un peligroso círculo vicioso, que debilita al Estado progresivamente y acrecenta los espacios de los poderes fácticos. De acuerdo con el informe sobre la democracia de ciudadanía (OEA-PNUD, 2009), existen tres características esenciales ligadas a la legitimidad del poder democrático, su origen, ejercicio y finalidad. En cuanto a su ejercicio a través de las instituciones con estricto apego al estado

de derecho, el punto de referencia es cómo se toman las decisiones para elaborar las políticas públicas. La caja negra, donde se toman las decisiones, debe abrirse a la participación política. El gobierno abierto como modelo de innovación surge como plataforma para incluir a los ciudadanos en los asuntos púbicos y fortalecer la democracia participativa.

Antecedentes y conceptualización del gobierno abierto

Nos encontramos con los cambios más profundos en nuestros modelos de democracia: la restructuración del Estado y el empoderamiento ciudadano. Este marco se sustenta, en parte, en las TIC, junto con herramientas para realizar tareas compartidas entre usuarios dispersos en diferentes lugares, conectados a través de internet. Esto cambia la morfología de la sociedad y las relaciones entre los diversos actores. El Estado es cada vez menos aquél ente impenetrable, dotado de poder insoluble, ilimitado, omnipresente, parecido más a una monarquía en su relación con los súbditos que un Estado constitucional donde se privilegia la interacción con los ciudadanos, se reconocen las libertades fundamentales, los derechos humanos y se pone en el centro de las decisiones públicas a la ciudadanía. Hoy, el principal reclamo es el reconocimiento de la soberanía que reside en la población. A los gobiernos se les entrega un mandato, y el ejercicio de ese mandato debe compartirse con los múltiples grupos o sectores de la población que resultarán trastocados con las decisiones que sobre política pública tomen los gobiernos. Los tres ejes en que se sustenta el gobierno abierto son reclamos preexistentes, sustentados en la insatisfacción ciudadana ante los resultados generados por los regímenes democráticos.

Cabe recordar el enorme potencial que tiene el gobierno para allegarse la inteligencia colectiva por medio de la colaboración; esta apertura trae oportunidades para encontrar soluciones innovadoras, aprovechando el conocimiento colectivo de las personas dispuestas a participar.

Desde la década de los ochenta surge una corriente focalizada en la reinvención del gobierno, que incorpora los conceptos tradicionales de gestión aplicados en la iniciativa privada al sector público, con el objetivo de hacer gobiernos basados en los principios de eficiencia, productividad, competitividad y calidad en el servicio, priorizando a los ciudadanos como clientes que reciben bienes y servicios de las instituciones públicas.

Esta innovación, conocida como Buen Gobierno, implica cambios profundos en los esquemas del ejercicio gubernamental. Se trata de reinventar la forma como se gestionan los asuntos públicos, desarrollar las habilidades necesarias para ocupar los cargos públicos, pero, sobre todo, de replantear las relaciones con los ciudadanos. Este redimensionamiento de la democracia "obliga a los gobiernos a ser más abiertos y participativos, lo que implica la convocatoria y el involucramiento de los diversos actores de la sociedad en los procesos de planeación, negociación y toma de decisiones" (Muñoz 2004). Los ciudadanos están decididos a recuperar la voz en los asuntos públicos. Ahora, con las herramientas y aplicaciones de la web 2.0, es factible crear mecanismos ágiles de involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos. Debemos recordar que los efectos colaterales de las decisiones que se toman en ocasiones son transfronterizos. Qué mejor que escuchar a todos los involucrados; esta posibilidad se concreta con el uso de las TIC.

La reseña de la instrumentación del Buen Gobierno refiere a la Unión Europea como uno de los primeros agentes en crear grupos de colaboración para desarrollar planes de acción entorno a la restructuración de la gestión pública en los países miembros. De forma casi inmediata, la Gran Bretaña, con Margaret Thatcher, y Estados Unidos de Norteamérica, con Ronald Reagan, realizaron acciones aisladas, pero no integrales, relacionadas con los principios del Buen Gobierno; por ello los resultados ahí no fueron los esperados.

La mayor transformación hacia el Buen Gobierno en Estados Unidos de Norteamérica la impulsó el Presidente Bill Clinton, cuando trazó la ruta de reinvención de la gestión pública desde

su operatividad, asociada a la calidad en el servicio a los clientes-ciudadanos, a fin de tener un gobierno competitivo, eficiente, productivo y transparente. También en otras partes del mundo se gestaron cambios en la estructura del gobierno; muchos países crearon agendas propias de innovación gubernamental y así se generó una ola de modernización de la gestión pública.

Esta práctica del Buen Gobierno tiene diversos criterios, y se fundamenta en políticas acorde a la naturaleza de cada régimen. Sin embargo, existe un principio generalmente adoptado en la mayoría de los Estados democráticos: la transparencia y el acceso a la información pública. Esta condición fundamental de los regímenes democráticos constituye la piedra angular del concepto de gobierno abierto, y parte del supuesto de transparentar la función pública y dar acceso a la información, para propiciar un sistema de rendición de cuentas, vigilancia y supervisión pública.

Este primer paso de transformación de los Estados generó legislaciones específicas para garantizar a los ciudadanos el pleno acceso a la información pública. Minimizando el secreto a los supuestos normativos, se convirtió la reserva de la información en la excepción, siendo la regla que toda la información generada por el Estado sea pública, fortaleciendo el principio de la máxima publicidad. Del mismo modo, la composición de la sociedad y los desarrollos de las TIC abrieron nuevas formas de relacionarse, con posibilidades de generar mayores resultados entre ciudadanos y Estados. Estos dos pilares democráticos, sin duda, deben permanecer, pero su modelo debe regenerarse, pasar de actos unilaterales (transparencia) y bidireccionalidad (acceso a la información) al establecimiento de medios permanentes de colaboración, participación y reutilización de la información pública.

Es necesaria la evolución del Estado en sus formas, valores y el fortalecimiento de la democracia participativa. El siguiente paso consiste en democratizar la toma de decisiones, abrir la caja negra donde se delibera sobre las políticas públicas; integrar a los ciudadanos en las discusiones de los asuntos y utilizar las TIC como medio predilecto para colaborar y gestionar los asuntos públicos con los ciudadanos.

En este escenario de la sociedad red, donde las personas se encuentran vinculadas en comunidades virtuales y está caracterizado por el intenso uso de las tecnologías de la información y comunicación, la aplicación de las herramientas y redes sociales características de la web 2.0, facilitadoras del trabajo colaborativo y la gestión de asuntos, crea un espacio donde surgen nuevos modelos para introducir en el gobierno y la política los principios rectores de la web de ultima generación: transparencia, apertura y colaboración.

El gobierno abierto se observa como el medio para reformar la sociedad y el Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración, para ir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración (Ramírez-Alujas, 2011).

En este mismo sentido, se asocia la idea de Oszlak de que gobierno abierto es una verdadera filosofía. Se reflexiona sobre cómo gobernar, cuál es el papel que desempeñan los gobiernos y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados. Este autor puntualiza las ideas de los defensores del gobierno abierto: 1) la tecnología facilita la comunicación e interacción reciproca entre gobierno y ciudadanos; 2) el gobierno debe abrir los canales para aprovechar la contribución de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, para recolectar las opciones de políticas públicas en la co-producción de bienes y servicios, así como en la supervisión, control y evaluación de los resultados de la gestión pública; 3) los ciudadanos deben involucrarse activamente para asumir sus responsabilidades en este escenario, donde asumen otras funciones como vigilantes y corresponsables de las decisiones publicas (Oszlak, 2012).

Conceptualización

Actualmente existe una ciudadanía más exigente, atenta del desempeño del gobierno, y que supervisa el desempeño de los gobernantes y reclama espacios permanentes de participación.

Esta sociedad moderna con firmeza sabe que el poder reside en la soberanía; por ello está dispuesta a custodiarlo. Muchos movimientos sociales derrocaron recientemente regímenes autoritarios en medio oriente; en otros lugares, por medio del voto hubo alternancia. En fin, es constante la participación y los ciudadanos ahora han constatado que sí tienen el poder de cambiar a sus gobernantes y regímenes políticos. El reclamo principal es la democracia, y ocupar como ciudadanos el centro de las decisiones de políticas públicas. Hoy en día tenemos un modelo llamado gobierno abierto que intenta convertirse en una respuesta a estos reclamos; integra a los ciudadanos, y aprovecha las TIC para revolucionar la forma como se relacionan estos y la administración.

El modelo de gobierno abierto lleva implícita la ruptura de los viejos paradigmas de la democracia representativa, para construir otro bajo la forma de democracia conversacional, que contiene formas de participación en la toma de decisiones, y usa como base las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información y las comunicaciones. El gobierno abierto tiene permanente conversación con los ciudadanos, escucha sus opiniones, decide conforme a sus necesidades y preferencias, facilita la colaboración en los asuntos públicos y comunica sus decisiones y acciones de forma abierta y transparente (Calderón, 2012).

Hoy en día los ciudadanos tienen más demandas de servicios y reclaman espacios de participación política. Cada vez exigen mayor rendición de cuentas a sus representantes. Por otra parte, también los gobiernos reconocen la fuerza actual de los movimientos sociales, capaces de derrocar regímenes antidemocráticos. No existe camino de retorno en la expansión de la democracia.

Los cambios políticos y sociales, acompañados del avance en las tecnologías, obligan a los gobiernos a considerar la inaplazable necesidad de cambiar la forma como se relacionan con los ciudadanos; es la hora de incorporar al ciudadano como primera prioridad en las agendas públicas y reconocer que los gobiernos ejercen el poder y los recursos para los ciudadanos, y que las políticas públicas son dirigidas hacia ellos en sus múltiples formas de organización. El gobierno abierto es el modelo de reingeniería de la

vida pública y democrática más trascendente de la actual sociedad red. Es la posibilidad de fortalecer la democracia participativa, vincular a los tomadores de decisiones con los ciudadanos, decidir en función de las opiniones y preferencias de las personas que serán afectadas o beneficiadas con las decisiones, crear en conjunto valor público, reutilizar la información pública para generar riqueza, pero, sobre todo, de aprovechar el empoderamiento ciudadano.

En esencia el gobierno abierto tratar de "**abrir** la caja negra del Estado y de instar a los funcionarios a que **escuchen** a los ciudadanos, **respondan** a sus propuestas, los **acepten** como co-productores y admitan que **deben rendirles cuenta,** además de **responder** a sus críticas y observaciones. Se trata de nuevas reglas del juego en la relación gobierno-ciudadanía" (Oszlak, 2012).

Los ejes del gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración

Los gobiernos no deben tomar decisiones unilaterales. Es imperativo escuchar el punto de vista de los actores involucrados; las decisiones monopólicas tienen escaza información y pueden complementarse con la colaboración de las personas que resultan beneficiadas o perjudicadas con las decisiones públicas. El gobierno puede transformase en un facilitador de bienes y servicios que, con el monopolio de la ley y el mandato, contribuya a la autodeterminación de las comunidades dentro del Estado democrático constitucional.

En la práctica, este modelo emergente se aplicó con la directiva lanzada por el Presidente Barack Obama, el 21 de enero de 2009, con el propósito de construir una forma de gobierno con apertura total basado en tres principios: transparencia, participación pública y colaboración; esto con la finalidad de crear confianza, edificar un gobierno eficaz y eficiente, y fortalecer la democracia.

Transparencia

Los orígenes remotos de la transparencia los encontramos en Suecia, durante el siglo XVIII, con la aprobación de la legislación de

Libertad de prensa y del derecho de acceso a las actas públicas, que marcó un hito de apertura gubernamental ya que habilitó el acceso de los ciudadanos a los documentos públicos del gobierno. De acuerdo con Lamble (2002), la mayor aportación a esta legislación vino de Anders Chydenius, quien se inspiró en el *Imperial Censorate*, implementado en China durante el período del emperador T'ai-tsung, de la Dinastia Tang (627 al 649). El papel principal de esta institución consistía en escrutar al gobierno y a sus funcionarios y denunciar sus malas prácticas de gobernanza, ineficiencia burocrática y casos de corrupción. Era una institución basada en la filosofía humanista de Confucio, y con ella se esperaba que el emperador admitiera sus imperfecciones como prueba de su amor a la verdad y repudio a la ignorancia y a la obscuridad. Este acto virtuoso es un acto de transparencia. La transparencia es el primer paso hacia un gobierno abierto, pero no acaba ahí, tiene que verse combinada con los otros principios que lo caracterizan. La transparencia implica un acto unilateral y voluntario del gobierno, que consiste en ofrecer a los ciudadanos información de su gestión para que conozcan cómo se desarrolla la misma, y estén en posibilidad de opinar y participar en el debate público de manera informada y consciente. Está vinculada con diversos conceptos, como el de rendición de cuentas, sin embargo, este y la transparencia son cosas distintas. La rendición de cuentas implica, en un primer término, según Santisteban (2010), la justificación de un acto público a un destinatario; mientras que la transparencia tiene que ver con mostrar la cosa publica en una especie de vitrina, para su constante escrutinio, es decir, con poner la información a disposición de la sociedad. Esta apertura permite a la sociedad conocer cómo actúan sus gobiernos para estar en condiciones de evaluar conscientemente su actuación, haciendo la suerte de *watchdogs* externos. En cambio, cuando las decisiones y acciones que emprenden los gobiernos no se hacen públicas, estas no se ven sometidas a la critica ni al debate, y ello nulifica las posibilidades de que los errores disminuyan, los aciertos aumenten y, en general, de que los procedimientos mejoren en beneficio de la sociedad.

De acuerdo con Vargas (2010), la falta de transparencia propicia corrupción y soborno, puesto que fortalece acuerdos y negociaciones fuera del marco institucional, que tienen efectos directos sobre el

desempeño de las variables económicas condicionando directa e indirectamente la actuación de los agentes económicos, públicos y privados, lo que repercute sobre la sociedad y su bienestar. Ante estos planteamientos, la transparencia emerge como un principio básico para lograr el mejoramiento de la conciencia social, la calidad de vida y su progreso.

En cuestiones de transparencia, se habla de grados o niveles, de acuerdo a la medida en que la información del sector público puesta a disposición se presenta en formatos que permiten que sea reutilizada por ciudadanos e instituciones. Estos niveles transitan, desde el más básico, en el que solo se presentan datos estructurados de manera óptima, hasta en los que la información se presenta en formatos completamente reutilizables. Por ello, como se afirmaba antes, no basta una apertura básica, en la que los datos se hagan asequibles en medios electrónicos, sino se requiere que la información que se da a conocer se presente en formatos que permitan que sea reutilizada fácilmente por otras personas; es decir, que la información se presente en datos abiertos, *open data.*

En la directiva Obama se impulsa a la transparencia como base fundamental de la rendición de cuentas, porque ofrece a los ciudadanos información sobre lo que hace su gobierno. Aquí resalta el valor que Obama concede a la información, al considerarla como un bien público nacional. La información debe ponerse a disposición de las personas en formatos que faciliten su localización y uso. Las agencias públicas deben aprovechar las nuevas tecnologías para ofrecer información sobre sus operaciones y decisiones *online*. Por último, se deberá consultar a los ciudadanos sobre qué información es de mayor utilidad para ellos. En esas líneas se aprecia la concepción de la transparencia como elemento sustancial de un gobierno democrático, decidido a recobrar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y a consolidar un sistema de rendición de cuentas. Del mismo modo, en ese memorándum se reconoce a la información como un bien público, entendido como insumo para la producción de riqueza en la era de la sociedad de la información y el conocimiento.

Participación

El gobierno se distinguía, hasta hace poco, por el patrimonialismo y secretismo que guardaba respecto de la información en su posesión; con la transparencia esa idea gradualmente se vio superada. Otra característica del gobierno era la relación de una sola vía que sostenía con el ciudadano la cual, además, estaba plagada de barreras para manipular e inhibir la participación y opinión pública. Esa relación dio un giro interesante en los últimos años gracias a las TIC. Los mecanismos de participación hasta ahora empleados por el gobierno ya no llenan las expectativas de los ciudadanos, quienes cada vez quieren opinar más, participar más y tomar parte activa en las decisiones que incidirán en ellos. Al respecto, internet propicia la relación del ciudadano con el gobierno, y por ello juega un papel de vital importancia en la apertura de canales de participación, ya que permite foros inimaginados y de fácil acceso a cualquier persona para que externe sus necesidades y exija respuestas, concretando el vínculo de comunicación ciudadano-gobierno.

La *Declaración Universal de los Derechos de Humanos Emergentes* pone de manifiesto la necesidad y el derecho que tienen las personas de participar y ser consultados colectivamente acerca de las decisiones que les afecten. Así, en su artículo 7 dispone: "Todos los seres humanos y toda comunidad tienen derecho a participar activamente en los asuntos públicos y a disfrutar de una administración democrática en todos los niveles de gobierno."

Con el gobierno abierto se busca alcanzar un modelo de democracia participativa, conversacional, de dos vías, que incluya al ciudadano en sus asuntos. Esto se materializa al poner en práctica el principio de participación. Este establece la directriz de consultar a las personas sobre los asuntos públicos, reconoce la inteligencia colectiva dispersa en la sociedad, y los beneficios para los funcionarios públicos que accedan al conocimiento masivo.

Aquí se abre la caja negra del Estado, al instaurar la consulta pública para la elaboración de las políticas gubernamentales. Esta

apertura trae el beneficio de la experiencia colectiva y de compartir información sobre los asuntos públicos. Vale recordar que las decisiones administrativas muchas veces no recaban la información de las partes involucradas que recibirán los efectos de las decisiones públicas. Para cerrar, en este principio también se instruye consultar a la opinión pública sobre nuevas formas para incrementar y mejorar las oportunidades de participación en los asuntos de gobierno. El gobierno debe escuchar lo que dice y solicita el ciudadano, porque su participación está basada en necesidades reales, que derivan del contacto directo con las políticas públicas implementadas por él. El Estado debe basar sus decisiones en las necesidades que estos manifiestan a través de su participación, lo que, en teoría, genera un equilibrio de poder, al establecerse un mecanismo de control ciudadano que propicia contrapesos a los abusos y malos usos por su parte. La meta de la participación es eficientar los procesos y decisiones del gobierno y, en consecuencia, mejorar la calidad de vida y propiciar el progreso social.

Colaboración

Este principio abre los espacios permanentes para involucrar a los ciudadanos en el trabajo del gobierno. Aquí se revoluciona este concepto y la forma como antes se daba la vinculación con los ciudadanos. Contempla que se desarrollen métodos y sistemas de cooperación entre los actores de todos los niveles del gobierno y sectores de la sociedad. Con esto se traza una red colaborativa transversal que permite el involucramiento social en los asuntos gubernamentales, y se apela de nuevo a la opinión pública para evaluar y mejorar los mecanismos de colaboración, así como para identificar áreas de oportunidad para la colaboración.

Los mecanismos de colaboración se deben implementar tanto al interior del gobierno como de cara a los ciudadanos, considerando a todos los sectores de la sociedad. Siguiendo a Calderón, este principio tiene cuatro estados:

1. Colaboración gubernamental. Cómo exigir colaboración hacia afuera si no se da dentro

de las propias estructuras gubernamentales. Es importante la colaboración y solidaridad internas en el gobierno y los departamentos que lo conforman, para generar un funcionamiento más eficiente, ahorrar costos y mejorar procesos.

2. Colaboración con la sociedad civil. La sociedad civil es el sector que posee gran experiencia, e incluso especialización, en su labor; es un sector en constante búsqueda de nuevos espacios y derechos. Ejemplo de ello es la *Declaración Universal de los Derechos Emergentes,* que se refirió en el apartado de participación, instrumento programático, emanado de la sociedad civil internacional, y dirigido a los actores estatales y a otros foros institucionalizados, para la cristalización de los derechos humanos en el nuevo milenio.

3. Colaboración con la empresa privada y los emprendedores. Este sector representa uno de los más dinámicos y que más pueden aportar a la hora de evolucionar las sociedades; por eso es importante incluirlo en el esquema de colaboración, además de por la derrama económica que genera su aportación.

4. Colaboración con los ciudadanos de a pie. Este sector lo integra la población en general, que quiere y necesita cambios en las políticas públicas, en la forma de actuar del gobierno, y que está ansiosa por participar, aportar y cooperar con el gobierno para mejorar los resultados de sus decisiones.

Finalmente, podríamos señalar que los tres principios del gobierno abierto se desarrollan paralelamente a las etapas que integran el ciclo de vida de las políticas públicas:

- Evaluar. Mediante la transparencia, exponer al escrutinio público la actuación gubernamental, para medir sus efectos en la reacción social.
- Definir agenda. Mediante la participación ciudadana, tener puntos de partida y prioridades para programar un plan de acción.
- Diseñar la política. Mediante la participación del ciudadano y la colaboración, implementar la política (colaboración).

Con estos tres principios asentados en el memorándum se estableció una nueva forma de gobernar, donde la interacción ciudadana con los funcionarios públicos sea constante para intervenir en los asuntos públicos. Además, escala un nivel más de la transparencia, al declarar la apertura total de la información. Este escenario se construye con intima vinculación a las nuevas tecnologías, consideradas como aliadas esenciales para el procesamiento de la información y la colaboración conjunta con el gobierno.

Creación de valor público: *Open Data*

Dentro de los ejes rectores del gobierno abierto, encontramos, como parte de la transparencia, la política de publicación de la información. Se enfoca a liberar datos públicos en formatos abiertos; así, quienes deseen pueden aprovechar la información para reutilizarla y generar nuevas aplicaciones. La idea es muy simple: la información en posesión de las instituciones públicas debe publicarse en formatos abiertos para que las personas, organizaciones o empresas la reutilicen. La información es un insumo para producir servicios mediante el uso de las tecnologías.

El gobierno abierto emerge como una innovación en la administración pública y aquí los datos abiertos tienen el rol más importante. Este insumo, aprovechado por las personas o empresas, abre el espectro de la innovación para el desarrollo de la aplicación de la información pública en los sectores público y privado. Según

la fundación CTIC, *open data* consiste en publicar la información pública en formatos estándar, abiertos e interoperables, para facilitar el acceso y la reutilización. La información por sí sola no genera ningún valor agregado, sin embargo, es el insumo esencial para crear valor público por medio de la innovación. Cabe señalar que el *open data* incentiva el desarrollo económico del sector infomediario, dedicado a la producción de contenidos digitales. Las iniciativas de *open data* tienen como propósito publicar los *data sets*, basados en las ventajas que ofrecen las tecnologías asociadas a la web 2.0, para la reutilización de la información. Esta misma organización establece ocho principios a aplicar al *open data*:

1. Datos completos.
2. Datos primarios.
3. Datos accesibles.
4. Datos proporcionados a tiempo.
5. Datos procesables.
6. Datos no discriminatorios.
7. Datos no propietarios.
8. Datos libres de licencias.

En este aspecto tenemos que la apertura de datos implica publicar información vigente e integra, tal como está en su fuente de procesamiento; en formatos que sirvan para usarse en otros equipos informáticos y sin distinciones ni condiciones por segmentos; así también, comprender que la información es propiedad pública y, algo fundamental, los datos no deben procesarse en programas con licencias de uso restringidos, deben ofrecerse sin limitaciones de derechos de autor.

Por otra parte, la apertura de datos tiene niveles; esta acción no consiste solo en publicar datos en formatos abiertos, se deben incluir otros componentes para tener una mejor apertura que sea útil para los fines de reutilización de la información. En este sentido, Tim Berners-Lee ofrece un diagrama de clasificación para medir los niveles de *open data*, donde se pueden apreciar las características, acorde con los niveles de apertura, hasta llegar al nivel óptimo determinado por cinco estrellas (Ver esquema 2).

Esquema 2
Niveles de apertura de datos para la reutilización



Publicar información es solo el inicio de una verdadera estrategia de *open data.* Es necesario involucrar a las personas y organizaciones. A pesar de los esfuerzos que haga el gobierno por abrir la información, si no existe un plan donde participen las personas, los datos no serán aprovechados, y una de las finalidades de este movimiento es la reutilización de la información para crear aplicaciones y servicios, y para mejorar la calidad de vida de las personas.

La apertura de datos abarca otros aspectos, como mayor facilidad de transferencia de servicios a los ciudadanos. Imaginemos la velocidad y simplificación con que se pueden realizar gestiones a través de una aplicación (app), y la facilidad con que se reciben información y servicios relacionados con la administración pública.

Las retribuciones económicas provienen del desarrollo o comercialización de las aplicaciones, así como de los ahorros generados por la utilización de información pública, como insumo, para crear servicios de valor. Solo pensemos en los costos de los estudios de mercado, levantamiento de encuestas y muchas otras formas usadas para obtener información necesaria para el desarrollo de servicios; los datos abiertos concentran información valiosa que,

con el debido tratamiento, puede generar valor agregado. Aun para las empresas privadas podría ser imposible reunir ciertas cantidades de datos que el Estado recaba en su labor cotidiana. Además, ellas no tienen que pagar costos extras por hacerlo, es parte de las funciones públicas y el gobierno tiene la capacidad instalada en funcionamiento. En cambio, las empresas privadas tendrían que costear la infraestructura para la recolección de datos, y en muchos casos no seria viable recuperar la inversión; en otros, el costo final del servicio o producto tendría que ser elevado para lograr utilidades, lo que perjudicaría el desarrollo económico.

Modelo de madurez de *open data*

La fundación CITC desarrolló un modelo de madurez aplicado al *open data*, y es digno de destacar que probablemente sea el único en su tipo hasta ahora. Este modelo consta de tres dominios principales, clasificados en nueve subdominios, que agrupan 33 variables. Esta herramienta permite conocer el nivel en que se encuentran las instituciones, para después trazar la estrategia en la aplicación de la política de *open data* (Meijueiro, Luis, Fundación CTIC, comunicación personal, 02 de agosto de 2012).

- Dominio institucional y legal.
  Comprende el análisis de la estrategia institucional para el desarrollo del *open data*, la existencia de liderazgos impulsores del tema, así como la gestión del cambio dentro de la organización; implica la existencia de leyes y normativas, internas o externas, como soporte de la política de *open data*. Esto incluye aspectos como las licencias para publicar los datos, las cláusulas de confidencialidad en el tratamiento de datos realizados por terceros, los derechos de explotación de datos, así como el soporte organizacional y humano, y la gestión del cambio con enfoque *open data*.

- Dominio tecnológico.
  Se refiere al cumplimiento tecnológico. Aquí se aplican algunos principios del *open data*, tales como asegurar la

publicación de la información y garantizar la existencia de mecanismos para proteger la infraestructura de datos, con énfasis en la disponibilidad. Así también, se contempla el debido tratamiento en la publicación de datos variables y puestos en tiempo real, por ejemplo los relacionados con el estado del tiempo. También se mide el acceso a los datos, el tipo de herramientas existentes para acceder a ellos, y los diseños amigables para el acceso a la información. Otro punto a destacar es el de la calidad en los datos, que deben ser mantenidos y actualizados, estar debidamente indexados, y ser datos exactos, para identificación de la información.

- Dominio ciudadano y empresas.
  Este dominio es relativo a dos tipos de consumo, considera que la transparencia es un tema de interés para los ciudadanos, en cambio las empresas lo asocian con los beneficios económicos. El análisis de la reutilización abarca aspectos como qué tipo de datos y accesos existen; qué hacen las instituciones para favorecer la transparencia y el consumo de los datos abiertos; la implicación que tiene la institución en el estímulo al consumo, y el evaluar si no existen cobros por la descarga de datos; conocer las acciones de fomento para el consumo, por ejemplo, reuniones con empresas, periodistas y organizaciones, y charlas en instituciones para promover el consumo de datos. También se analizan las posibilidades de la institución para otorgar financiamiento para los *startups*, o apoyos en especie para los emprendedores. Este dominio diagnóstica dos puntos centrales del gobierno abierto, la participación y la colaboración, para conocer el nivel de diálogo con los consumidores y las empresas, y cuáles son los medios de participación y colaboración que tiene la institución, incluyendo la escucha activa.

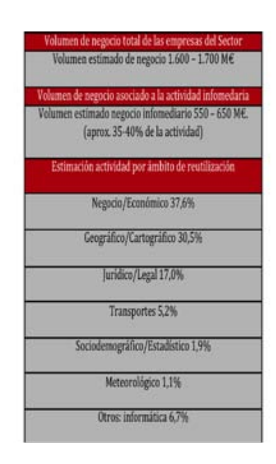
En resumen, el modelo de madurez nos permite hacer un diagnóstico del estado del *open data* en la institución, para después hacer la estrategia para desarrollar el tema dentro de ella.

Valor de negocios del sector infomediario

Dentro de la derrama económica generada por la liberación de datos públicos encontramos al sector infomediario como uno de más beneficiados. Se le denomina infomediarias a las empresas que usan la información del sector público para generar aplicaciones, productos y servicios con valor agregado para el uso de terceros. Este sector, de reciente aparición, fue objeto de estudio del gobierno de España, a través del Proyecto Aporta, en 2009 (www.aporta.es). Se analizó este segmento por considerarlo con alto potencial de crecimiento, generador de empleos y desarrollador de nuevos servicios y productos con valor agregado. El volumen de negocio aproximado del sector infomediario se estima entre 550 y 650 millones de euros, y la cifra de empleos vinculados con las actividades de reutilización en las empresas se calcula entre 5 mil y 5 mil 500 trabajadores.

En la siguiente gráfica (Ver imagen 3), también pueden apreciarse los siete subsectores catalogados en función del tipo de información que reutilizan (Estudio de caracterización del sector infomediario, 2011).

Imagen 3
Volumen de negocios del Sector Infomediario



Volumen de negocio total de las empresas del Sector
Volumen estimado de negocio 1.600 - 1.700 M€
Volumen de negocio asociado a la actividad infomedaria
Volumen estimado negocio infomediario 550 - 650 M€. (aprox. 35-40% de la actividad)
Estimación actividad por ámbito de reutilización
Negocio/Económico 37,6%
Geográfico/Cartográfico 30,5%
Jurídico/Legal 17,0%
Transportes 5,2%
Sociodemográfico/Estadístico 1,9%
Meteorológico 1,1%
Otros: informática 6,7%

Open linked data

El diseño *linked data* se refiere a la publicación de información estructurada que pueda vincularse con otros datos, construida sobre estándares http y UDIS para lectura automática por computadoras; esto facilita que la información proveniente de diferentes fuentes se pueda interconectar y combinar para su consulta y aprovechamiento. En Wikipedia encontramos que *linked data* es el método con el que se pueden mostrar, intercambiar y conectar datos a través de URIs desreferenciables en la Web. Además, este soporte facilita la integración automática de datos originarios de múltiples fuentes. Este movimiento, también conocido *linked government data*, adopta tecnologías *linked data* y *open data* para construir opciones de búsquedas y consultas de información más avanzadas. También logra mejorar la navegación entre los datos estructurados que, a su vez, servirán para la reutilización de las aplicaciones. En esencia, esta tecnología facilita la integración de datos abiertos originarios a partir de múltiples bases de datos.

Conclusión

En este escenario de la sociedad red, donde los sistemas democráticos están deteriorados por la falta de representatividad, legitimidad y confianza en las instituciones públicas, surge el gobierno abierto como plataforma para incluir a los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta innovación en la gestión pública aprovecha el potencial de las tecnologías de la información y la comunicación para interactuar con los ciudadanos, por medio de la comunicación, participación y colaboración en la toma de decisiones, en virtud de crear valor público y fortalecer la democracia.



Bibliografía

- Calderón, Cesar (2012). "Por qué un Gobierno Abierto" en Gastón, Concha y Naser, Alejandra, *El desafío hacia el gobierno abierto a la hora de la igualdad*, CEPAL, ALIS, Chile, pp. 27-47.

- Castells, Manuel (2011). Comunicación y Poder, Alianza Editorial, tercera reimpresión, España, 679 págs.

- Lamble, Stephen (2002). *Fredom of information, a finish clergyman's gift to democracy,* en freedom of information review, no, 97, febrero 2002, pp. 2-6.

- Muñoz Gutiérrez, Ramón (2004). Innovación Gubernamental. FCE, México, 465 págs.

- Oszlak, Oscar, *Gobierno Abierto: Promesas, Supuestos, Desafíos.* Disponible en http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulosespanol/Gobierno%20abierto.pdf

- Pasquino, Gianfranco (2011). *Nuevo Curso de Ciencia Política*, FCE, México, 389, págs.

- Patelman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom.

- Ramírez -Alujas, Álvaro (2001). "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias Actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones Finales". *Revista Enfoques*, Vol. IX, No. 15, pp-99-125.

- Santiesteban, Rodrigo (2010). "Transparencia", en Villanueva, Ernesto, *Diccionario de derecho a la información.* Tomo II, tercera edición, México, pp. 755-758.

- Torres Mejía, David (2004). “Sistema Político”, en *Léxico de la Política*, Laura Baca Olamendi et lat., FCE, México, PP. 682-686.

- Vargas Téllez, César Octavio (2010). “Transparencia y Economía*”,* en Villanueva Ernesto, *Diccionario de derecho a la información.* Tomo II, tercera edición, México, pp. 764-769.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Nuestra Democracia*, FCE-PNUD-OEA, México, pp. 258.

CAPÍTULO 3

¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO? PERSPECTIVAS EN CLAVE LATINOAMERICANA

GOBIERNO ABIERTO, REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ALCANCES, OBSTÁCULOS Y PERSPECTIVAS EN CLAVE LATINOAMERICANA

MARÍA CECILIA GÜEMES - ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

"Un gobierno abierto, es un gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red".

Don Tapscott

Introducción

Las llamadas políticas de gobierno abierto se expanden y multiplican por todo el mundo de la mano de iniciativas para facilitar y garantizar el derecho de acceso a la información y la apertura de datos públicos, que en algunos casos ha incluido profundos cambios en el andamiaje institucional de los gobiernos y sus administraciones públicas. Esta tendencia se ha visto potenciada por el uso cada vez más intensivo de internet, las nuevas tecnologías y la masividad de las redes sociales digitales en amplios sectores de la sociedad, que han venido impactando la forma (y el fondo) de cómo se venía entendiendo hasta ahora el hacer gobierno y gestionar los asuntos públicos.



MARÍA CECILIA GÜEMES

Es abogada, por la Universidad Nacional del Litoral de Argentina, y magister en Ciencias Sociales, con orientación en sociología, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina. Actualmente es doctoranda en ciencias políticas, con mención en gobierno y administración pública, en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Es Coordinadora del Área de Gobierno en el Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), e investigadora del Instituto en Estado, Territorio y Economía de la Universidad Nacional del Litoral (IIETE). Trabaja como investigadora contratada en el Instituto de Políticas Públicas del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones de España (IPP-CCHS-CSIC). Sus líneas de investigación son: confianza social y política, Reforma del Estado y la administración pública, análisis de efectos de políticas públicas, y América Latina. Contacto: cecilia.guemes@gigapp.org, http://csic.academia.edu/MaríaCeciliaGüemes



ÁLVARO V. RAMÍREZ-ALUJAS

Es fundador, coordinador del área de Administración Pública e investigador principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) en Madrid, España. Es doctorando en ciencias políticas, con mención en gobierno y administración pública (IUIOG/UCM), así como licenciado en ciencias políticas, administrador público, y magíster en gestión y políticas públicas de la Universidad de Chile. Sus áreas de trabajo e intereses de investigación actualmente son: gobierno abierto (*open government*) y gobernanza colaborativa; reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas; sociotecnología; liderazgo e innovación en la gestión pública; *e-Government* y servicios públicos 2.0; y dirección pública y servicio civil.
Actualmente coordina la campaña internacional Open Government Standards, a través de Access Info Europe, y en los últimos años ha colaborado académicamente con diversas organizaciones como el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública de ESADE, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), de España, entre otras. También ha sido consultor del Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), Naciones Unidas (ONU), FIIAPP, y USAID, entre otros.
Email: alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org / alvaro.ramirez.alujas@gmail.com

Sitio Web: http://www.gigapp.org

Twitter: http://twitter.com/redmatriz

Blog: http://thepowerofopengov.tumblr.com/

En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto, al menos existe un relativo consenso respecto a los principios que guían su aplicación práctica y que se relacionan a los siguientes ámbitos: a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y demandar rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico); b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y c) favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico (Ramírez-Alujas, 2012).

Frente a este escenario surgen diversas inquietudes: ¿existen las capacidades estatales necesarias para promover, adoptar y adaptar las medidas ligadas a la idea de gobierno abierto?, ¿se dispone de una arquitectura institucional en los gobiernos y las administraciones –desde la óptica política, organizativa, de gestión pública– que posibilite y haga realizable la promesa del gobierno abierto de cara a la sociedad?, ¿se ha reflexionado lo suficiente sobre el tipo de organización pública que se requiere para asumir en propiedad el desafío de promover e impulsar el gobierno abierto?

Aun es muy pronto como para evaluar si estamos frente a una moda o un verdadero cambio, aunque ya se ha ido generando un sugerente y rico debate sobre el impacto (potencial o no) que tendrían las medidas que se implementan bajo la etiqueta de gobierno abierto. Ello no ha estado exento de polémica e interesantes contrapuntos, partiendo de la llamada "ambigüedad" que el concepto mismo de gobierno abierto ha generado (Yu y Robinson, 2012), no solo en el uso que se la ha dado sino en las iniciativas que se promueven bajo su manto de novedad y esperanzador optimismo. En este trabajo hemos querido plasmar una reflexión poco frecuente en la materia y que apela a elementos que no necesariamente se han tratado con la suficiente rigurosidad y foco:

- Analizar el potencial de las políticas de gobierno abierto, en términos de entenderlas como programas o estrategias de reforma del Estado y modernización de la gestión pública cuya orientación principal va dirigida a mejorar la calidad del quehacer público en el amplio sentido de su significado.

- Proponer, a partir de lo anterior, tres condiciones infravaloradas por la literatura específica en el tema, que son claves para garantizar la obtención de los frutos que la promesa del gobierno abierto trae aparejadas, y que serían los ejes para transformarlo en una política de Estado, que trascienda y vaya más allá de los gobiernos:

    1. El *proceso de institucionalización y sedimentación del cambio*, que implica promover y aplicar políticas de gobierno abierto en la infraestructura misma del Estado (al entenderlas como un proceso de apertura hacia la sociedad que supone el círculo virtuoso de la transparencia y rendición de cuentas, la participación y la colaboración).

    2. Enlazado a lo anterior, es necesario un *profundo cambio en la cultura administrativa* que haga de las burocracias/servicios civiles espacios abiertos al dialogo y construcción colectiva, capaces de entreverar actores que habitan fuera del Estado y que están replegados y dispersos bajo la amplia etiqueta de “sociedad civil” (donde se concentrarían capacidades disponibles y distribuidas de energía cívica, ideas, talento, conocimiento, etcétera) o inclusive el sector privado.

    3. Reflexionar sobre las *lecturas/prejuicios que la ciudadanía tiene de las instituciones*

gubernamentales. Nos referimos puntualmente a los motivos y razones que subyacen a la desconfianza institucional. Esto vendría a ser la otra cara de la moneda del punto anterior. No solo necesitamos una burocracia dispuesta a dialogar con los actores sociales, sino "ciudadanos" interesados en dialogar y aportar a la construcción de lo público.

Sobre estos asuntos, el presente trabajo aporta datos, formula interrogantes e ilustra ejes de reflexión a tener en cuenta en la implementación exitosa de los modelos de gobierno abierto y en la incansable búsqueda de soluciones a los obstáculos que bloquean la sinergia Estado-sociedad. Si bien las siguientes reflexiones son útiles al debate general sobre gobierno abierto, nuestra mirada se enfoca en el contexto Latinoamericano.

Gobierno abierto y reforma del Estado: ¿espacios convergentes?

En los últimos años, la idea de gobierno abierto ha ganado terreno y se ha venido posicionado como "la nueva promesa" que posibilitaría reinventar la gestión pública y ampliar las capacidades de acción de la ciudadanía, reflejando la transición desde un modelo "analógico", hermético y autorreferente, en nuestras anacrónicas burocracias públicas, para alcanzar uno "digital", abierto, distribuido e incluyente.

Tal y como lo plantean Chapman y Hunt para explicar la evolución que ha tenido el debate en el Reino Unido desde fines de los años setenta del siglo XX, el gobierno abierto en su concepción seminal hace referencia a diversas cuestiones relacionadas con el secreto de gobierno e iniciativas para *"abrir las ventanas"* del sector público hacia el escrutinio ciudadano, en aras de reducir la opacidad burocrática (Chapman y Hunt, 1987). Sin embargo, a lo largo de los años esa primera aproximación fue depurándose, para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos poseen en una democracia de exigir un gobierno plenamente responsable de sus acciones (u omisiones), y para evaluar la validez de las medidas que adopta.

Ello también se refiere a los derechos de los ciudadanos frente a la información que de ellos disponen las organizaciones públicas y su adecuado manejo. Así, por casi más de dos décadas, hablar de gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, de la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común (Chapman y Hunt, 1987). Más recientemente, se ha propuesto distinguir entre la idea de transparencia, vinculada a la posibilidad de hacer exigible la rendición de cuentas a la autoridad pública, y la apertura, cuyo objetivo va más allá y supone que las personas tengan la oportunidad de participar en el proceso político, utilizando la información a la cual acceden para ese propósito e influyendo en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas (Chapman y Hunt, 2006).

Por otro lado, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos han ido ganando terreno en la agenda política en todo el mundo, a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación. [1] A la fecha, se cuenta con más de 90 países con este tipo de normativas, toda vez que organismos internacionales han contribuido a este proceso reiterando que el acceso a la información constituye un derecho humano, y que debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, por su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable; es indispensable también para el control ciudadano de los actos públicos, la rendición de

[1] El gobierno abierto ha estado directamente relacionado con el concepto FOI (*Freedom Of Information*): normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el *"derecho a saber"* por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándar. Desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Libertad de Información (*Free Of Information Act - FOIA*), en 1966, se han multiplicado rápidamente los esfuerzos en otros lugares del mundo para promover marcos y normativas similares (Ramírez-Alujas, 2010).



cuentas y el ejercicio de otros derechos económicos, sociales y culturales (Oszlak, 2012:9). Como vemos, para hablar seriamente de gobierno abierto es fundamental considerar estas premisas[2]. No obstante, ello es condición necesaria, pero no suficiente para encuadrar la amplitud de su alcance.

La visión y evolución del gobierno abierto en la perspectiva de la OCDE

En su informe del año 2003, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ya adelantaba una noción preliminar sobre el concepto de gobierno abierto, concebido como plataforma de base para implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos, que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública. En su concepción y propósito original aludía a la necesidad del gobierno y la administración pública de conectar de manera más fluida con la sociedad civil. Más tarde, se plantearía que un gobierno abierto se refiere *"a la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad en los servicios públicos e información, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades"* (OCDE, 2006).

Bajo ese marco de referencia, un gobierno abierto sería aquel en el que las empresas, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los ciudadanos pueden "saber cosas" –obtener información relevante y comprensible–; "conseguir cosas" –obtener servicios y realizar transacciones desde y con el gobierno–, y "crear cosas" –participar en el proceso de toma de decisiones[3]. Del mismo modo, los principios de *buen gobierno* –la transparencia y la rendición de

[2] La transparencia es el principio orientador de esta apertura unilateral a la que se comprometen los gobiernos. Reconoce el derecho a la información que puedan solicitar los ciudadanos, pero también insta a los gobiernos a poner a su disposición aquellas informaciones que den cuentan de sus actividades y resultados, con base en los principios de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez, y máxima divulgación (Oszlak, 2012:11).

[3] Referencia directa a los 3 componentes: transparencia y acceso a la información, colaboración y participación (*"know things", "get things" y "create things"*).

cuentas, la justicia y la equidad, la eficiencia y la eficacia, el respeto del imperio de la ley, y los altos estándares de comportamiento ético– representan la base sobre la cual construir un gobierno abierto (OCDE, 2006).

En la actualidad existen marcos jurídicos relativos a la idea de gobierno abierto en gran parte de los países miembros de la OCDE, y en ellos se considera: a) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; b) La legislación sobre privacidad y protección de datos; c) Las leyes sobre procedimientos administrativos; d) La legislación sobre Defensores del Pueblo (Ombudsman); y e) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (Ramírez-Alujas, 2011).

Considerando lo anterior, la OCDE (2010) ha intentado promover la idea de gobierno abierto al sintetizar los beneficios de llevarlo a la práctica, ya que permitiría:

1. Restablecer una mayor confianza en el gobierno.
2. Garantizar mejores resultados al menor coste.
3. Elevar los niveles de cumplimiento.
4. Asegurar la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas.
5. Fomentar la innovación y nuevas actividades económicas.
6. Mejorar la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos, que de otra forma se enfrentan a barreras para participar.

En síntesis, el término ha evolucionado desde una mirada basada en las tres dimensiones relevantes que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable (OCDE, 2006) a un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver cómo el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para co-crear valor público (OCDE, 2010). En este punto, se han tratado de promover modelos a través de los cuales se puedan facilitar los procesos de innovación institucional y, al mismo tiempo, promover la adecuación al interior de los servicios públicos para aprovechar las capacidades, energías y capital social disponible y distribuido en

la sociedad.

Los ingredientes del gobierno abierto en la actualidad: la transparencia, apertura y participación como fundamentos de una nueva arquitectura cívica

El resurgimiento que ha alcanzado la idea de gobierno abierto en los últimos años se debe, entre otras cosas, a los esfuerzos que Estados Unidos ha impulsado bajo la Administración Obama: La promulgación del *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, del 21 de enero de 2009, marca un hito refundacional que le dio un nuevo empuje al movimiento, de la mano del uso intensivo de la tecnología como instrumento catalizador de las acciones para promover apertura en los gobiernos de cara a los desafíos del nuevo milenio. Los tres pilares básicos (Obama, 2009) que sustentan esta (nueva) aproximación son:

1. ***Transparencia (Saber).*** Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de acción, sus fuentes de datos, y de sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social.

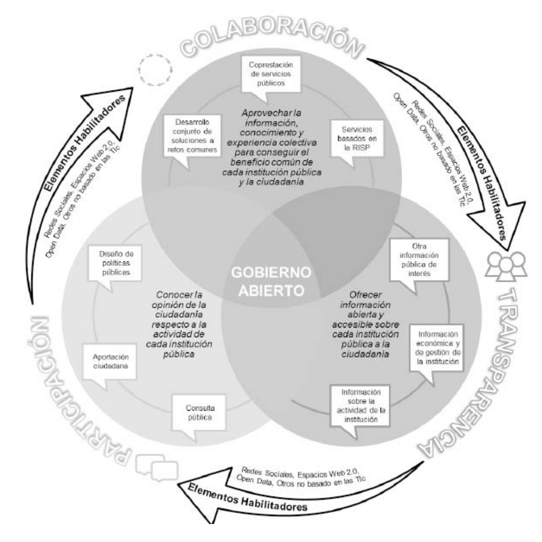
2. ***Participación (Tomar parte).*** Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

3. ***Colaboración (Contribuir).*** Un gobierno

> colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente.

Este marco de referencia ha servido de ejemplo para que distintos países hayan comenzado a adoptar parámetros similares en el camino de construir un modelo de gobierno abierto adaptado a las particulares realidades presentes en cada sociedad. En cualquier caso, dichas estrategias operan sobre la base de los tres niveles reseñados: transparencia, participación y colaboración (Figura No. 1).

Figura No. 1. Esquema de desarrollo para el gobierno abierto



Fuente: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo – Gobierno de España

[Mimeo, 2012].

En términos prácticos, y para concretar dichos principios, las estrategias de gobierno abierto se han venido cristalizando a través de dos ejes fundamentales:

a) La ***apertura de datos públicos (open data)***, que supone publicar información del sector público en formatos estándar, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización. Ello promueve, por un lado, la innovación, usando (o reutilizando) los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios y, por tanto, transformando a los gobiernos de proveedores de servicios a gestores de plataformas (al permitir que otras entidades y/o usuarios, utilizando los datos públicos liberados, puedan crear nuevas prestaciones en la Web, generar nuevas actividades económicas y agregar valor público y cívico). Por otro lado, la publicación proactiva de datos relevantes y de interés sobre gestión presupuestaria, procesos de compras y adquisiciones, contratos, declaración de bienes e intereses de las autoridades, entre otros, permite incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente.

b) La ***apertura de procesos (open process) y el uso de redes sociales y plataformas para la participación ciudadana (también llamado Gobierno 2.0)***, que persigue facilitar la comunicación e interacción, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño y ejecución de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá.

Las aplicaciones construidas a partir del uso de datos públicos tienen un impacto directo e inmediato en la vida de los ciudadanos. De allí que el concepto de *"gobierno como plataforma"*, usado para describir la idea de crear un ecosistema de proveedores, desarrolladores y *hackers* cívicos que resuelvan muchos de los problemas del gobierno desde fuera de él esté en el centro de estas iniciativas[4] (Nath, 2011).

[4] Al final, el enfoque de datos públicos abiertos pasa por reconocer que el gobierno no es más que un administrador de información pública, con la responsabilidad de hacer que

Finalmente, y dado lo expuesto, no se debe confundir (ni reducir de manera simplista) la nueva idea de gobierno abierto al mero uso de las tecnologías o al concepto de *gobierno electrónico* o *e-Administración*. Las estrategias de gobierno electrónico descansan en el uso y aplicación casi mecánica de las herramientas tecnológicas en los servicios públicos para mejorar procesos y servicios desde una perspectiva instrumental y eficientista desde adentro; hacia afuera, unilateral y generalmente "cerrada", donde el ciudadano sigue siendo un usuario/beneficiario final y un espectador pasivo de lo que le ofrece el aparato administrativo. En cambio, el gobierno abierto opera desde una dimensión mucho más amplia (en la forma y el fondo), que si bien se apoya en esfuerzos de tipo tecnológico, aspira a una transformación radical fundada en la apertura, la participación y la colaboración, más allá de las fronteras de lo estatal. Tal y como afirman Tapscott y Williams: "La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y los servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y a trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes […] La próxima oleada de innovación nos brinda la oportunidad única de revisar el funcionamiento de la administración, las aportaciones y los procedimientos del sector público y, en última instancia, el modo en que los gobiernos interactúan y se comprometen con sus ciudadanos" (Tapscott y Williams, 2011:386).[5]

Gracias a las tecnologías es posible empezar a hablar de pluralismo reticular, o de promoción o potenciación de la autonomía

ella esté disponible libremente. De allí que existan ocho principios universales que deben considerarse para la apertura y uso de datos públicos: deben ser completos, primarios, oportunos/actualizados, accesibles, procesables (automáticamente), no discriminatorios, en formatos no propietarios, y no sujetos a licencias o derechos de propiedad (uso libre).

[5] En palabras de Tapscott y Williams (2011), y frente al total agotamiento de instituciones creadas bajo una realidad totalmente diferente a la que experimentamos en el siglo XXI, se debe operar bajo cinco principios emergentes que suponen un esfuerzo transversal de todos los actores, y que aluden a: 1) la colaboración (en oposición a la jerarquía); 2) la apertura y transparencia; 3) la interdependencia; 4) el compartir la propiedad intelectual; y 5) la integridad (Tapscott y Williams, 2011).

social, capaz de generar singularidad, reciprocidad y comunidad al margen de las medidas uniformadoras y de los derechos muchas veces percibidos como abstractos por parte de la ciudadanía (Subirats, 2012:83). Ello se ha visto reflejado en diversos movimientos sociales que, bajo el apoyo y rol catalizador de las tecnologías, han pasado de un tipo de "acción colectiva" a una "acción conectiva" (Subirats, 2012:86), el tránsito del *"está pasando, lo estás viendo"* (referido al clásico slogan de la cadena televisiva CNN) al *"está pasando, lo estamos haciendo"* (Gutiérrez-Rubí, 2011). La propia red es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones y su plasticidad permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas con esfuerzos mínimos (Subirats, 2012:88). A este fenómeno hace referencia Shirky (2012), al intentar explicar el concepto del "excedente cognitivo"[6], que podría devenir en la disponibilidad potencial de una suerte de "excedente cívico" que contribuya a mejorar el espacio público y favorecer así el logro del interés colectivo.

Así, se abre la posibilidad de que las políticas de gobierno abierto puedan ser un puente articulador entre los desafíos para reformar el Estado, y la permanente tarea por modernizar y mejorar los servicios públicos. En el fondo, parte de las premisas que sostienen el "código genético" del gobierno abierto implican dejar de pensar en la estructura y funciones rígidas en manos de los organismos gubernamentales y las administraciones, para pasar a visualizarlas como un conjunto dinámico de procesos, relaciones y vínculos desde los cuales generar valor público, cívico y/o social, transcendiendo con ello la tradicional mirada de anclar la generación de bienes y/o servicios públicos al aparato estatal. Ello es un esfuerzo por reducir la complejidad actual de manera conjunta, e intentar resolver los problemas públicos tomando como base un mayor compromiso, interdependencia y complicidad entre las diversas partes involucradas.

[6] El "excedente cognitivo" se basa en la idea de que todos tenemos tiempo libre que podemos utilizar colectivamente para poder hacer cosas que serían imposibles a nivel individual; una suerte de superávit de capacidades y conocimientos de que podemos disponer para crear cosas (activo social), y dicha capacidad se ve amplificada por el uso intensivo de las redes sociales (Shirky, 2012:21).

Gobierno abierto: beneficios y ganancias que reportan las estrategias de apertura al Estado y sus instituciones

En las últimas décadas se ha venido insistiendo desde diferentes perspectivas en las ventajas que reporta, en términos de gobernanza, la apertura del Estado, la co-producción con la sociedad civil y las sinergias con el sector privado.

Cuando se busca indagar sobre el *para qué* del gobierno abierto, normalmente las respuestas a esta pregunta se enfocan desde las ventajas que esta estrategia reporta a la sociedad civil, más allá de los naturales beneficios para el propio sector público. En tal sentido, suelen destacarse las bondades de la participación ciudadana en términos de legitimación y confianza institucional, así como el modo en que la apertura responde a los reclamos de trasparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de las autoridades políticas y gobernantes en el quehacer público.

En esta oportunidad nos interesa centrarnos en las respuestas que el gobierno abierto puede ofrecer a interrogantes que la sociología política de las últimas décadas viene formulando respecto a cómo incrementar el poder estatal a modo de generar políticas públicas más eficaces y mayor bienestar social. Hace ya algunos años Michael Mann (1997) se preguntaba sobre las razones del éxito histórico de ciertos Estados en términos de eficacia política y social. A tal efecto, acuñó la idea de *poder infraestructural*, en oposición al poder despótico. Por poder despótico entendía el conjunto de intervenciones que las elites estatales desarrollan rutinariamente, sin consulta ni negociación, vale decir, autónomamente. Por el contrario, el poder infraestructural hacía referencia a la aptitud de un Estado en la implementación de decisiones penetrando en los territorios donde se asienta su poder. En tal sentido, el poder infraestructural supone una vía de doble dirección que no solo permite al Estado asociarse a la sociedad civil, sino que habilita a esta última a un mayor control sobre aquél. De este modo, la dominación coactiva típica del poder despótico (el ejercicio de la autoridad como “poder legitimado”, en la jerga weberiana) se complementa analíticamente

con una dominación cooperativa típica del poder infraestructural, que supone movilización social colectiva de los recursos.

En igual sentido, Peter Evans (1996) integra ambas categorías analíticas bajo la afamada *"autonomía enraizada"*. Intentando explicar el éxito de ciertas sociedades en términos de desarrollo económico, Evans concluye que la presencia combinada y estratégica de capacidad interna (habilidades técnicas y administrativas, recursos organizativos y monetario-fiscales y calidades burocráticas que dan fortaleza y autonomía al aparato) y capacidad infraestructural (enraizamiento de las agencias estatales en el territorio en que interactúan) es la clave explicativa. En referencia a la capacidad infraestructural, sus ventajas derivan de una serie de lazos sociales concretos, que ligan al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para negociar en forma continua objetivos y políticas. Del mismo modo, Evans insiste en las ventajas de las sinergias Estado-Sociedad, las cuales son capaces de introducir elementos participativos y deliberativos (democratizadores) en el ejercicio del poder social; juegos colectivos que beneficien a todos los actores sociales. En lo que respecta al poder estatal, el enraizamiento o encastramiento (*embedment*) y cooperación con la sociedad civil le permite renegociar constantemente los objetivos y políticas, ampliando su inteligencia y volviendo más probable la concreción de sus medidas. En lo que atañe a los actores de la sociedad civil, las estrategias de coproducción, cooperación o articulación con actores públicos, invita a participar activamente a los agentes sociales y económicos no sólo en la ejecución, sino también en el diseño de las políticas públicas (Evans, 1996 a y b).

Años más tarde, la cooperación público-privada sería recuperada por la corriente teórica asociada a la gobernanza, convertida desde principios de los años 90 en objeto de estudio del Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Frente a una racionalidad jerárquica y sustantivista, como la del Estado verticalista, o una racionalidad anárquica y maximizadora, como la del mercado, la gobernanza refiere una racionalidad heterárquica[7], pluralista y reflexiva, dispuesta

[7] Por heterarquía debe entenderse la auto-organización horizontal entre actores mutuamente interdependientes (Jessop, 2008).

a generar dialogo e intercambio de información. Una racionalidad de este último tipo promueve la generación e intercambio de información, el aprovechamiento de las interdependencias y activos de cada uno de los actores, el fomento de la solidaridad entre partes y el logro de una gama de decisiones en horizontes de corto, mediano y largo plazo (Messner,1999; Aguilar Villanueva, 2006 y Lechner, 1997; Pettai y Illing, 2004; Haldenwang, 2005).

Retomando tales reflexiones teóricas, puede aventurarse que la apertura del Estado y su vinculación con la sociedad civil no solo reporta ventajas a esta última en términos de control y poder, sino también presenta ventajas para el Estado. De la potenciación que resulta cuando cuerpos autónomos cooperan, contribuyendo a la obtención de un objetivo común, se deduce que, *al compartirse, el poder se incrementa*. De este modo, el gobierno abierto puede leerse como una iniciativa que, desde el Estado, tiende puentes a dos segmentos que por largo tiempo han permanecido desconectados, y que cuentan con recursos e información complementaria para el logro de objetivos sociales. De allí el atractivo que ofrece como modelo de transformación y cambio en las relaciones de poder entre Estado y sociedad civil en el actual contexto.

Por tanto, y frente a lo anterior, surgen algunas interrogantes cruciales: ¿Tienen los gobiernos la voluntad política y el ánimo de emprender tal tarea? ¿Tienen las burocracias públicas las habilidades, capacidades y disposición de acometer tales iniciativas? ¿Tienen los ciudadanos interés y motivación para participar y generar sinergias con el Estado?

Desafíos del gobierno abierto: Reflexiones en clave Latinoamericana

Más allá de la voluntad política y el liderazgo que suele demandarse para iniciar e implementar proyectos reformistas en materia de gobierno y administraciones públicas (Geddes, 1994), existen algunas cuestiones poco problematizadas en la literatura que son, sin embargo, clave del éxito en materia de resultados. La complejidad de estas cuestiones ha conducido a los más

entusiastas reformistas a obviarlas; son tan difíciles de resolver que parece mejor hacerlas a un lado. Sin embargo, no hablar de ello ni incorporarlas en la agenda no significa que desaparezcan y, por el contrario, terminan siendo la causa, en muchos casos, del fracaso o esterilidad de los procesos de reforma (en ocasiones con nefastas e irreversibles consecuencias). Nos referiremos en este punto a tres de estas complejas cuestiones: las capacidades estatales, la cultura organizacional de las administraciones públicas y la confianza de los ciudadanos en las instituciones (especialmente en el servicio civil o función pública).

Las dos primeras cuestiones refieren a la estructura y funcionamiento interno del Estado y remiten a un viejo, pero aún pendiente, desafío de la región latinoamericana: la construcción de burocracias modernas[8]. El tercer punto refiere a un fenómeno que podría pensarse externo e independiente de las administraciones públicas, pero que, sin embargo, está plenamente influido por el accionar de las mismas, y que es a su vez central en el desempeño eficaz de sus tareas: nos referimos a la confianza institucional.

> En relación a las capacidades estatales, como han puntualizado varios estudios, la infraestructura interna con que cuente el Estado predice en buena medida su desempeño (*performance*) y la eficacia con la que implementa políticas públicas (Evans, 1996 y 2003; Evans y Rauch, 1999, Prats, 1998 y Fernández, et. al, 2006). Bajo la idea de infraestructura interna aludimos a la importancia que tiene para el logro de objetivos sociales un servicio civil de excelencia, que ingrese a la función pública a razón del mérito y que se vuelque al servicio del bien público (Lapuente, 2009; Olsen, 2006; Lynn, 2008).

En Latinoamérica, salvo casos puntuales, el servicio público está lejos de parecerse al modelo burocrático-weberiano de las naciones desarrolladas (CLAD, 1998). Problemas como el patrimonialismo, el clientelismo y otras formas de corrupción

[8] Aunque el término burocracia esté denostado en el lenguaje cotidiano, resulta analíticamente relevante referir a él, puesto que supone funcionarios de carrera que acceden en base al mérito, que son independientes a los intereses privados, que actúan racionalmente y respetando la legalidad.

política han permeado a lo largo del siglo XX los distintos intentos de implementar reformas de signo jerárquico-burocrático, sobre todo en el nivel de los gobiernos locales y/o regionales. De cara a este panorama, continúa siendo necesario que los gobiernos de la región mantengan en la agenda política la construcción de servicios civiles de carrera. La recuperación de funciones por parte del Estado en los nuevos tiempos post-neoliberales, así como la introducción de estrategias de gobernanza y coproducción, estarán condicionadas por las capacidades con las que cuenten los Estados y la destreza de sus burocracias (Evans, 2003; Brugué, 2006; Ramió, 2001).

En suma, si no se quiere que la apertura/democratización de los gobiernos se convierta en un espacio de captura de lo público por intereses privados, la solidez de las estructuras burocráticas, su profesionalidad, su coherencia, y una identidad edificada en torno al respeto de valores públicos es un desafío clave. De esta manera, en paralelo a la flexibilidad, modernización y apertura que actualmente se les reclama, el desarrollo de ciertas características del modelo burocrático weberiano, como la profesionalización, siguen siendo dignas de perseguirse para alcanzar burocracias eficientes (Fuentes, et. Al, 2008).

En lo que se refiere a la cultura organizacional, lo que intentamos remarcar en este punto es que el funcionamiento del gobierno abierto presupone *burócratas con habilidades relacionales y disposición al diálogo*, ya sea entre distintos niveles y áreas de la administración pública como con la ciudadanía y los actores sociales (quienes aportarán conocimientos y recursos necesarios para asumir y resolver de manera conjunta los desafíos actuales).

Ahora bien, ¿son nuestras burocracias deliberativas, facilitadoras del intercambio de perspectivas y recursos entre las diferentes partes de la administración y entre la administración y su entorno? (Brugué, 2006). Todo parece indicar que las burocracias latinoamericanas tiene serias dificultades a la hora de generar redes y diálogo al interior de la propia administración y, muchísimo más, con actores externos (Fernández, et. Al, 2006). Construir administraciones dispuestas al diálogo y al trabajo cooperativo supone, más que nada, un cambio de *"chip"* en la mentalidad del

funcionario. Como es sabido, la cultura organizacional, cemento que da cohesión y solidez a una organización, alude a las suposiciones y creencias básicas que comparten sus miembros, y que funcionan de forma inconsciente definiendo una visión básica de conjunto de la propia organización y de su entorno (Schein, 1993; Ramió, 1999). Esta cultura se articula en torno a mitos (ficciones alegóricas parte de la memoria colectiva), valores (concepciones que involucran cualidades morales) e ideología (ideas fundamentales que caracterizan el pensamiento de la colectividad) que se actualizan y manifiestan en las respuestas que se dan a problemas que se presentan. En lo que a nosotros respecta, el modo de hacer las cosas que se privilegia de cara a la búsqueda de competitividad y eficiencia (valores centrales en la cultura actual de las administraciones públicas) conduce a un estilo de trabajo *"machote",* decidido, resolutivo, expeditivo, e incluso agresivo, antes que a un modo de hacer dispuesto a la colaboración, el diálogo, el compromiso, el tiempo para la relación, la capacidad para ponerse en el lugar del otro y cultivar un vínculo más allá de la tarea (Brugué, 2006).

¿Cómo revertir esto? Los estudios de cultura organizacional han puesto en evidencia que el cambio es un fenómeno complejo, lento y difícil de conducir, pero no imposible y de suma relevancia para que la participación que promueve el gobierno abierto sea una realidad. Como parte de un aprendizaje social, el cambio de mentalidad supone, entre otras cosas, tres desafíos: a) lidiar de modo inteligente con las resistencias al cambio, devenidas de distintas ansiedades y angustias a las que se enfrentan los miembros de la organización; b) el desarrollo y divulgación de nuevas imágenes y valores sociales; y c) favorecer motivaciones racionales que rompan con el pasado, fomenten la revisión de actitudes y transformen prácticas (Louis, 1993; Schein, 1996). Cambiar los modos de hacer implica transformar la cultura tradicionalmente jerárquica, ensimismada y fragmentada de las organizaciones públicas por un espacio colaborativo, dialógico, abierto y relacional, incluyente, accesible, conversacional, expandido, etcétera.

En síntesis, lo que nos interesa poner sobre la mesa aquí es que crear espacios de apertura y diálogo no es suficiente, es preciso además que los actores quieran y estén dispuestos (y disponibles para) conversar. Sin cambio de mentalidad y de prácticas por parte

de las autoridades y funcionarios las promesas del gobierno abierto pueden quedar reducidas a papel mojado.

La otra cara de la moneda es que los ciudadanos estén dispuestos a vincularse, interactuar y trabajar con la administración. Esta disposición, necesaria para el ejercicio de la gobernanza y la vitalidad auténtica de los espacios participativos, presume ciudadanos que confíen en la administración pública, y que vean como válida y necesaria la generación de un vínculo más permanente. Sin confianza es difícil imaginarse cualquier relación social o institucional.

En América Latina y el Caribe esta confianza en la administración pública es difícil de hallar. En términos promedios, existe cerca de un 65 por ciento de la ciudadanía latinoamericana que manifiesta tener poca o ninguna confianza en las administraciones públicas (Gráfico No. 1).

Grafico No. 1



Fuente: Latinobarómetro (Año 2010). Porcentajes de respuestas que afirman confiar poco o nada en la administración pública.

Dichos resultados probablemente reflejen malas experiencias de la ciudadanía al momento de realizar trámites e interactuar con servicios sociales, pero también hablan de los imaginarios sociales y prejuicios vigentes en la ciudadanía respecto de lo "publico" y del Estado, poniendo también en evidencia las pobres expectativas que los ciudadanos tienen sobre su funcionamiento.[9]

Volviendo al eje del asunto, la confianza institucional es importante en la medida que predice la posibilidad de acción colectiva/cooperativa entre la ciudadanía y la administración pública. De modo que, si no se logran aumentar los niveles de confianza desde la ciudadanía, existe un serio riesgo de que la inversión de tiempo, esfuerzo y recursos escasos que supone participar en el gobierno solo sea una opción para los actores privados que tengan un interés concreto y un poder relevante, y no en un modo de hacer conjunto y cooperativo democrático como el que se busca alcanzar.

Podríamos lógicamente preguntarnos si el vínculo causal entre confianza político-institucional y gobierno abierto presupone a la confianza como una precondición para el funcionamiento del gobierno abierto o, por el contrario, si es un resultante del mismo. No hay respuesta certera a esa pregunta, puesto que lo más probable es que el vínculo vaya en ambas direcciones. De modo que, si se tiene en cuenta las leyes de la interdependencia circular, cabe esperar que el cambio en cualquiera de los dos factores produjera inevitablemente una modificación, o bien en la otra variable o en su conjunto.

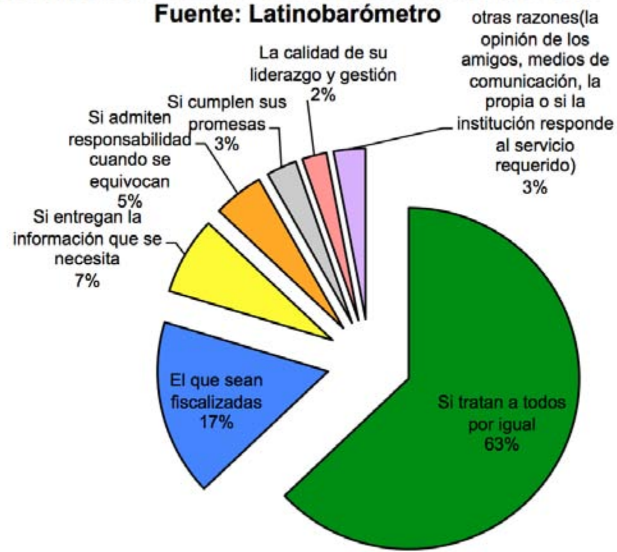
Si la relación se mira en el primero de los sentidos (confianza institucional es previa al ejercicio de la participación) lo suyo sería buscar modos de alentar la confianza ciudadana en las instituciones.

[9] Como bien han señalado Bourdieu y Wacquant (2001), la nueva Vulgata planetaria neoliberal se apoya en una serie de oposiciones y equivalencias que se soportan y refuerzan mutuamente, y en función de las cuales el Estado es atrasado, rígido, autocrático y parte del pasado, y el mercado se presenta como moderno, flexible, democrático y como el futuro. El uso de generalizaciones anecdóticas, tales como "los empleados públicos no tienen arreglo", "lo público siempre funciona mal", "la corrupción es innata a la administración pública", entre otras, se han legitimado precisamente por reformas mercantilistas que contribuyen a empeorar el accionar del Estado y la confianza ciudadana en él (Evans, 1997).

Sin embargo, no está claro en la literatura como recomponer o crear confianza institucional y cuáles son los factores más relevantes para promover la misma (Levi & Stoker, 2000 Newton & Norris, 2000; Rothstein & Uslaner, 2005; Nannestad & Svendsen, 2005; Mishler & Rose, 2005). Frente a este desalentador panorama, nos parece oportuno, al menos como punto de arranque, observar cuáles son los criterios que los ciudadanos consideran relevantes para evaluar a las instituciones públicas, y sobre los que cabría operar.

El gráfico que sigue aglutina las respuestas que la ciudadanía latinoamericana da cuando se le interroga por las instituciones públicas en general (Gráfico No. 2).

Gráfico No. 2



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, 2008.

Como se vislumbra, el tratamiento igualitario es el factor más importante, seguido por la fiscalización y, en mucho menor medida, por la capacidad de las administraciones de informar sobre lo que se les consulta. Esto nos conduce a pensar que quizá buena parte de la desconfianza en las administraciones públicas (Gráfico No. 2) pueda explicarse por la percepción ciudadana de trato desigual que ellas brindan.

¿Y cuáles cree la ciudadanía son las claves del cambio y mejora de la administración pública? Entre las respuestas que la ciudadanía da a esta pregunta, casi el 70 por ciento de ellas se ajusta a las metas que el gobierno abierto se propone cumplir: lucha contra la corrupción, la participación en la toma de decisiones, la simplificación de los trámites, la modernización de servicios públicos, y el control y rendición de cuentas. El resto de las respuestas se enrola en argumentos y prejuicios más difundidos sobre el "reducir" o "agrandar" el Estado, o bien responden "no creer que las instituciones tengan arreglo" (Tabla No. 1).

Tabla No. 1

Enfoques	Dimensiones	Opción de respuestas	% promedio en América Latina	Subtotal
Medidas relacionadas con el enfoque de gobierno abierto	Mejora servicios públicos/ eficiencia	Modernizar servicios	8,76%	
	Participación	Crear nuevas oportunidades de participación en toma decisiones	8,09%	
	Integridad pública	Atacar la corrupción	38,04%	
	Gestión más efectiva de los recursos	Simplificar los procedimientos burocráticos	6,12%	
	Responsabilidad y accountability	Mayor control y rendición de cuentas	6,01%	67,02%

Aspectos asociados a debate tradicional sobre tamaño del Estado	Estados más pequeños	Disminuir los gastos	18,59%	
		Privatizar	1,96%	
	Estados más grandes	Aumentar el número de empleados	8,49%	29,05%
Escepticismo/ Prejuicios sobre la AP	Las instituciones públicas no tienen arreglo		3,37%	3,37%
Otros			0,56%	0,56%
Total respuestas				100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro, 2002.

Si bien las soluciones que podemos dar a los desafíos anteriores son más bien escuetas (hay más preguntas que respuestas) lo que de momento nos interesa destacar es que hacer del gobierno abierto una realidad supone dejar de ignorar lo que es complejo, e intentar abordar tales desafíos de modo simultáneo e integral. De allí que considerar este tipo de enfoques como el punto de partida de procesos de reforma del Estado y modernización de las administraciones públicas sea una necesidad de carácter imperativo y requiera de la definición de hojas de ruta vigorosas y políticas de Estado (más allá de los gobiernos de turno) que le den sostenibilidad, proyección y perspectiva estratégica en el tiempo. Visto así, y siendo optimistas, el gobierno abierto ha llegado para quedarse, pero requiere un trabajo de cambio institucional y cultural en la esfera pública cuyos efectos solo podrán observarse en el mediano y largo plazo, si se llevan a cabo en el presente las iniciativas adecuadas y los esfuerzos necesarios para ir pavimentando el camino que conduzca al cumplimiento de las promesas que le dan vida y que le han posicionado como eje del debate en estos primeros años del siglo XXI.

Conclusiones: ¿Cómo promover el gobierno abierto y no morir en el intento? Hackear el Estado para reprogramar la Administración Pública[10]

"La burocracia, viuda administrativa de sucesivos gobiernos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos".

O. Oszlak

El que la idea de "apertura" vaya ganando protagonismo en las agendas de los gobiernos en los últimos años, si bien puede considerarse como algo positivo, al mismo tiempo puede transformarse en un arma de doble filo, pues la evidencia reciente demuestra que, cuando diversas iniciativas se sustentan bajo el alero de un concepto cuyo tratamiento es aún disperso y poco claro en términos operacionales, las consecuencias no esperadas pueden ser importantes y contrarias a lo buscado. En vista de ello, en este trabajo alertamos sobre:

- El riesgo que vemos en una visión ingenua y excesivamente optimista del gobierno abierto que eluda un debate profundo sobre los obstáculos y desafíos a vencer para alcanzar una apertura capaz de generar valor público, sobretodo en el encaje entre burocracias en clave "analógica" y cerrada, en un entorno digital y cada vez más abierto.

[10] El concepto de "hackear" (acción de explorar, traspasar y buscar las limitantes de un código) es una idea reciente, utilizada en el ámbito de la cultura digital y el procomún, y asociada al trabajo de los desarrolladores de software libre, código abierto y pensamiento "open". Por *hacker* debe entenderse a aquella persona apasionada por analizar, resolver problemas, desarrollar su intelecto y ofrecer el fruto de su trabajo intelectual para el bien común, por el simple placer de hacerlo, mediante la colaboración con otros, compartiendo, mezclando y remezclando, y siendo parte de una comunidad de pertenencia.

- El temor que subyace, teniendo en cuenta las débiles capacidades de nuestros Estados y las burocracias aún no consolidadas, de que la apertura sirva de base para legitimar estrategias anti-Estado que deriven en la captura del mismo por intereses privados y terminen empeorando el clientelismo y la corrupción (el riesgo del solapamiento o uso oportunista de las posibilidades que alberga el gobierno abierto por parte de grupos minoritarios, aun bajo la excusa de una narrativa incluyente y participativa).
- El peligro de que el gobierno abierto se convierta en mera retórica: que responda a una moda y pase sin dejar huellas de cambio profundas y evaluables, desperdiciando la oportunidad de renovar el modo de hacer gobierno.
- Que se reduzca la idea de gobiernos abiertos a temas de gestión operativa y se termine confundiendo con iniciativas de gobierno electrónico, acotando el debate a una cuestión técnica o meramente operacional.
- Que se asista a una difusión, isomorfismo[11] o copia en serie de algún modelo exitoso en latitudes muy diferentes (como sucedió con la corriente de la Nueva Gestión Pública en Latinoamérica).

Precisamente porque creemos que el gobierno abierto representa una oportunidad histórica única para modernizar la

[11] Estos procesos hacen referencia a la tendencia de ciertas organizaciones a adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia. Esta reproducción más o menos mimética de las instituciones puede darse a través de dos tipos de isomorfismo institucional: a) *isomorfismo coercitivo*: como resultado de presiones formales e informales ejercidas por otras organizaciones para que se reproduzcan las estructuras y las pautas de funcionamiento. Este sería el caso, por ejemplo, de las actividades realizadas desde diversos organismos internacionales para el desarrollo de determinadas "soluciones" institucionales para mejorar la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de buena parte de los países de América Latina; y b) *isomorfismo mimético*: como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran líderes o ejemplos a seguir. Así, en entornos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos, sin un claro criterio para evaluar los resultados y con una importante presencia de elementos simbólicos, las organizaciones tienden a configurarse a partir de un modelo que sirve como referente, que se considera más legitimado o exitoso (Ramió y Salvador, 2005).

administración pública (asumiendo los viejos y nuevos retos)[12] y transformar el modo de gobernar (impulsando sinergias entre el Estado y la sociedad civil), es que buscamos destacar cuestiones que, necesariamente, deben incorporarse en la agenda y el debate sobre el tema, más allá de las modas o tendencias tecnológicas en uso, o de la explosiva proliferación de herramientas basadas en el concepto de Web 2.0, redes sociales y explotación intensiva de datos públicos abiertos.

Si entendemos al gobierno abierto como un ejercicio de apertura de procesos que anteriormente permanecían cerrados y de compartir espacios de trabajo conjunto a través del acceso a datos públicos, construcción de una red de innovación basada en la colaboración que aproveche los recursos y capacidades de las redes externas y las comunidades, para ampliar o mejorar la velocidad y los resultados de la innovación, y por ende, lograr impactar positivamente en el bien común (Surowiecki, 2004; Nambisan, 2008 y Bason, 2010), está claro que el desafío va mas allá de implementar estrategias de gobierno electrónico, o simplemente poner a disposición portales de datos o facilitar la reutilización de información pública. Insistimos en que efectivamente se trata de promover herramientas y enfoques innovadores, pero reducir el gobierno abierto a la mera aplicación de tecnología o de modelos de gestión más sofisticados seria una falacia. El desafío es ante todo político, de cambio del *ethos* cultural en los gobiernos y administraciones, y de generación de capacidades institucionales y confianza de cara a la ciudadanía.

La invitación a trabajar bajo modelos de co-diseño, co-creación y co-producción de servicios, y aprovechar la inteligencia colectiva y lo que se ha venido llamando *"sabiduría de la multitud"*, demanda consolidar burocracias modernas, "mentalmente" abiertas al diálogo y responsables por sus actuaciones (u omisiones). Así, la suerte del gobierno abierto queda atada, por un lado, a la necesidad

[12] Entendiéndola sobre la base de lo que Pollitt y Bouckaert plantean: "La reforma de la gestión pública está conformada por un conjunto de cambios deliberados en la estructura y los procedimientos de las organizaciones del sector público con el objetivo de conseguir que funcionen (de alguna manera) mejor" (Pollitt y Bouckaert 2010:25).

de profundas reformas en la gestión pública, con el propósito de mejorar su funcionamiento y cambiar el *ethos* cultural de modo de fomentar el diálogo, facilitar la participación ciudadana e incrementar los niveles de apertura que fomenten la transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta. Por otro lado, supone trabajar en la desconfianza ciudadana. La co-creación y gobernanza es muy difícil si no se logra que los ciudadanos tengan ganas de involucrarse. Como el *Uróboro* (serpiente que se muerde la cola) es probable que las mejoras en una de estas cuestiones impacten positivamente en las otras: si logramos mejorar la eficacia de las burocracias las hacemos más transparentes, responsables, accesibles y abiertas, la ciudadanía incrementará su confianza en las instituciones y ello, contribuirá a mejorar las posibilidades de un trabajo cooperativo y estratégico que redunde en beneficios para toda la comunidad, y que se refleje en el fin último de todos estos esfuerzos: propender al bien común y fortalecer la legitimidad de la acción pública, pilares fundamentales de nuestras modernas democracias.

Bibliografia

- Bason, Christian (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Policy Press, UK.
- Bourdieu, Pierre and Wacquant, Loic (2001). "Neoliberal newspeak" *Radical Philosophy* (105): 2–5
- Brugué, Quim (2006). "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (29).
- Chapman, Richard and Hunt, Michael (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system,* Routledge, London.
- Chapman, Richard and Hunt Michael (2006). *Open Government in a Theoretical and Practical Context*. Aldershot, Ashgate.
- CLAD (1998). *Una nueva Gestión Pública para América Latina.* Disponible en: http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view.
- Cunill Grau, Nuria (2004). "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer". En Bresser Pereira, Luiz *Política y Gestión Pública.* Buenos Aires: FCE/CLAD.
- Evans, Peter (1997). "The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization." *World Politics* (*50*, (1):62-87.
- Evans, Peter (2003). "El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (25).
- Fernández, Víctor, Güemes, Ma. Cecilia Juan Pablo Magnin y José Vigil (2006). *Capacidades Estatales y Desarrollo Regional. Realidades y Desafíos para América Latina*, Universidad Nacional del Litoral Ediciones, Santa Fe.

- Geddes, Barbara (1994). *Politician´s Dilemma. Building State Capacity in Latin America.* University of California Press, Berkeley.
- Gutiérrez-Rubí, Antoni (2011). *La política vigilada. La comunicación política en la era de Wikileaks*. Editorial UOC, Barcelona.
- Jessop, Robert (2008) *El futuro del Estado Capitalista*. Ed. Catarata, Madrid.
- Lapuente, Victor (2008). **“**Why Bureaucracy? Political Power and the Emergence of Autonomous Bureaucracies”, *QoC working paper series* (23).
- Louis, Meryl Reis (2003). “Las organizaciones como ámbitos de producción cultural.” En Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993) *Teoría de la organización.* Vol.2, La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa/selección de textos. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, pp. 353-369.
- Lynn, Laurence (2008). “What is a Neo-Weberian State? Reflections on a Concept and its Implications”. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy, I* (2).
- Mann, Michael (1997). *Las Fuentes del poder socia*l. Alianza Editorial, Madrid.
- Margaret Levi y Laura Storker (2000). “Political Trust And Trustworthiness” *Annual Review of Political Science* (3): 475–507.
- Mishler, William and Rose, Richard (2005). “What are the Consequences of Political Trust: A Test of Cultural and Institutional Theories in Russia.” *Comparative Political Studies*, Vol XX (X).
- Nambisan, Satish (2008). “Transforming Government Through Collaborative Innovation”. IBM Center for the Business of Government.
- Nannestad, Peter and Svendsen, Gert Tinggaard (2005). “Institutions, Culture and Trust”, Conference on the Quality of Government: What It Is, How to Get It, Why It Matters, Quality of Government Institute, Universidad de Göteborg.

- Nath, Jay (2011). "Reimagining government in the digital age" *National Civic Review* (100) I 3: 19-23
- Newton, Kenneth and Norris, Pippa (2000). "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" En Pharr, Susan Y Putnam, Robert. *Disaffected Democracies. Wath´s Troubling the Trilateral Countrie*s. Princeton University Press, New Jersey pp 52-73.
- Obama, Barack (2009). "Memorandum on Transparency and Open Government" (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- OCDE (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society.* OCDE.
- OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. INAP – MAP, Madrid.
- OCDE (2010). "OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making" Background document for expert meeting on "Building an open and innovative government for better policies and service delivery", Paris, 8 – 9 June 2010.
- Olsen, Johan (2006). "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy". *Journal of Public Administration Research and Theory* (16), 1-24.
- ONTSI (2012). "Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en Materia de Gobierno Abierto". Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo – Gobierno de España [mimeo, 2012].
- Oszlak, Óscar (2012). "Gobierno abierto: Promesas, supuestos, desafíos". Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa", San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012 [mimeo].
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2010). *La reforma de la gestión pública: Un análisis comparado.* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid.

- Prats I Catala, Joan (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (11).
- Ramió, Carles (1999). “Corrientes neoempresariales versus corrientes neopúblicas: cultura administrativa, valores públicos y credibilidad social. Un planteamiento radical.” *Instituciones y desarrollo* (5):65-97.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina.* Fundación CIDOB, Barcelona.
- Ramírez-Alujas, Alvaro (2010). “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”. *Revista Buen Gobierno* (9):94-133. Disponible en: http://bit.ly/OqJzUu
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. *Revista Enfoques* (15):99-125. Disponible en: http://bit.ly/z9EXHT
- Ramírez-Alujas, Álvaro (2012). “Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?” *Revista Más Poder Local* (12):14-22. Disponible en: http://bit.ly/SjJGCZ
- Rauch, James and Evans, Peter (2000). “Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries”. *Journal of Public Economics , 75* (1), 49-71.
- Rothstein, Bo and Uslaner, Erik (2005). “All for All. Equality, Corruption, and Social Trust.” *World Politics* (58): 41-72.
- Schein, Edgar (1993). “Definición de la cultura de la organización” En Ramió, Carles y Ballart, Xavier (1993). *Teoría de la organización. Vol.2*, La dinámica organizativa: las últimas tendencias en teoría organizativa / selección de textos. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, (V.II) pp. 373-393.
- Schein, Edgar H. (1994). “Organizational and Managerial Culture as a Facilitator or Inhibitor of Organizational Learning” MIT Sloan School of Management Disponible en: http://www.solonline.org/res/wp/10004.html

- Schein, Edgar H. (1996). "Organizational Learning: What is New?" MIT Sloan School of Management. Disponible en: http://www.solonline.org/res/wp/10012.html.
- Shirky, Clay (2012). *Excedente cognitivo: Creatividad y Generosidad en la era conectada.* Deusto, Barcelona.
- Subirats, Joan (2012). "¿Qué democracia y qué Administración para la nueva época? Internet y la gestión pública". *Revista Ekonomiaz* (80) II 12: 70-91
- Surowiecki, James (2004). *The Wisdom of Crowds: Why the Many Are Smarter Than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*, Random House, New York.
- Tapscott, Don y Anthony D. Williams (2011). *MacroWikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*. Paidós, Barcelona.
- Yu, Harlan and Robinson, David (2012). "The New Ambiguity of Open Government." SSRN eLibrary Working Paper, Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LOS GOBIERNOS ABIERTOS EN AMÉRICA LATINA

SILVANA FUMEGA - FABRIZIO SCROLLONI

Introducción

Para que la ciudadanía pueda contribuir al proceso de formulación de políticas y, por lo tanto, colaborar en forma efectiva con el gobierno, debe tener acceso a la información pública relevante. El derecho de acceder a la información pública es una herramienta que, si se implementa correctamente, puede redundar en una mejora en la rendición de cuentas y la eficiencia del gobierno, así como también estimular la participación ciudadana.

Durante los últimos años, en varios países latinoamericanos se han logrado importantes avances en el área de la transparencia y el acceso a la información pública (AIP). Un gran número de leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública han sido promulgadas en la región, acompañando una tendencia mundial hacía una mayor transparencia (Ackerman and Sandoval-Ballesteros 2006). Organizaciones de la sociedad civil, así como donantes, entre otros actores involucrados, han apoyado la ejecución de programas destinados a promover la transparencia en diferentes sectores. La mayor parte de estos esfuerzos se han centrado en la promulgación de leyes que permiten a las personas ejercer su derecho a solicitar, en forma individual, datos en manos de los gobiernos (“transparencia reactiva”). Junto a este tipo de mecanismos, que satisfacen pedidos específicos de información, la manera en que los gobiernos publican la que producen y resguardan ha comenzado a modificarse. En este sentido, cada día se afianza mas la

SILVANA FUMEGA

Silvana Fumega es candidata al doctorado en la Universidad de Tasmania, Australia. Como especialista en temas de acceso a la información pública y de transparencia ha colaborado con diversas agencias públicas y organizaciones de la sociedad civil en varios países, así como con organismos internacionales.

FABRIZIO SCROLLONI

Fabrizio Scrollini es candidato al doctorado en el Departamento de Gobierno de la London School of Economics and Political Science (LSE). Ha trabajado como consultor para diversas organizaciones nacionales e internacionales en temas de reforma del sector público, acceso a la información y rendición de cuentas.

corriente de opinión que hace hincapié –junto a la importancia de contar con mecanismos de transparencia reactiva– en la necesidad de publicar la información de manera proactiva, y respetando ciertos estándares, en términos de formatos, que permitan su posterior reutilización (Fumega 2009).

Durante la última década, se han producido importantes transformaciones en el área de las tecnologías para la información y comunicación (TIC) que han facilitado la interacción, la colaboración y el intercambio de información. Las TIC ofrecen la posibilidad de mejorar la rendición de cuentas, transparencia y participación, así como de aumentar la eficiencia y eficacia de las operaciones del sector público, ampliar el acceso a los servicios que brinda la administración, y difundir información (Pizarro 1999). De esa manera, los ciudadanos en la actualidad no sólo cuentan con el derecho de acceder a la información sobre las actividades gubernamentales, sino que también son capaces de reutilizar los datos obtenidos, mediante el uso de estos nuevos desarrollos tecnológicos. La evolución de las TIC ha permitido la divulgación y utilización de numerosos datos e información que, de otro modo, hubieran permanecido inexplorados.

Por lo tanto, en términos de transparencia y rendición de cuentas, no sólo es importante la divulgación proactiva de información pública, sino también que esta se encuentre disponible en formatos reutilizables (datos abiertos, o OGD, por sus siglas en inglés[1]) a fin de lograr un mayor uso de los datos y, por lo tanto, un

[1] Debido a que la gran mayoría de los análisis e iniciativas en torno a datos abiertos se encuentran en inglés, es necesario aclarar que, actualmente, hay diferentes formas de entender la publicación de datos (su nombre en inglés "Open Government Data"), en función del sustantivo que se encuentra modificado por el adjetivo «abierto» (esta aclaración no sería necesaria en español). En ese sentido, se puede entender:
1) como «datos» publicados por un «gobierno abierto»,
2) como «datos abiertos» provenientes del sector público,
3) o simplemente como «datos Abiertos» que podrían estar originados en el sector público, o por otros actores en la sociedad.
Yu y Robinson (2012) describieron esta confusión entre los dos primeros enfoques: *"(…) we consider the view that this ambiguity might be beneficial, but ultimately argue that it hurts more than it helps. Information technology and transparency can be powerful allies—technologies make existing data easier to analyze, process, and combine than ever before, which can open the door to qualitatively novel forms of public scrutiny. At the same time,*

mayor beneficio para todos los ciudadanos. Esta última afirmación se basa en la idea de que el uso y la reutilización de la información pública (datos, en particular) podría fortalecer la colaboración de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas públicas, así como la rendición de cuentas, por un lado, y la creación de valor social y económico por otro (Pollock 2006)[2].

En este artículo, luego de exponer brevemente la vinculación entre el derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos –junto a una descripción de la situación de dichos temas en América Latina– se presentarán una serie de dimensiones a tener en cuenta para diseñar políticas públicas en este tema.

El acceso a información y los datos abiertos

En los últimos cinco años, el concepto de “Datos Abiertos” (OGD) ha estado en el centro de los debates sobre cómo los gobiernos pueden alcanzar mayores niveles de transparencia y participación. La teoría es bien conocida: en lugar de (o junto a[3]) la interpretación que los gobiernos puedan hacer de los datos que publican, estos deberían ser provistos en formatos crudos, para que los miembros de la sociedad puedan construir sus propias aplicaciones y sus propias interpretaciones (Di Maio 2012).

---

the technology of open data can powerfully enhance service delivery in any regime, even an opaque regime. When open data is confused with open government, governments may be able to take credit for increased transparency simply by delivering open data technology.” Yu, H. and D. G. Robinson (2012). The New Ambiguity of ‘Open Government. Princeton CITP/Yale ISP Working Paper. United States of America, Princeton CITP/Yale ISP
Un análisis sobre los diferentes conceptos y principios detrás de la idea de Datos Abiertos se encontrará en: Fumega, S. (2012). Open Governemnt Data. Analysis of the different concepts involved. Hobart, Australia.

[2] El impacto de las políticas de datos abiertos es un área poco explorada por el momento, y se basa en evidencia circunstancial, más que en evaluaciones de impacto.

[3] Esta aclaración es importante, ya que en algunos escenarios no solo es necesario que los datos estén disponibles, sino también que estén inmersos en cierto contexto que permita una lectura fácil para aquellos que no tienen las habilidades para procesarlos.

Las personas tienen derecho a acceder a la información (y a los datos, ya que estos son los componentes básicos para construir sentido) en poder del gobierno y a utilizarla como una herramienta para demandar rendición de cuentas e incrementar su participación en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, las leyes de acceso a la información regulan la implementación del derecho, por parte de la sociedad, de acceder a la información en poder del gobierno. El acceso a los datos abiertos debería encontrarse incluido en toda ley que regule el derecho de acceder a la información, ya que los datos constituyen el componente necesario (y básico) para construir dicha información. Es así que la publicación de datos públicos (OGD) es parte intrínseca del ejercicio del derecho de acceso a la información (AIP).

Sin embargo, uno de los puntos clave de toda política de datos abiertos es que estos sean presentados en un formato que permita su reutilización por parte de terceros. En líneas generales, las leyes de acceso a la información no cuentan con disposiciones acerca de los formatos en los cuales los datos deberían ser publicados. Es en este punto, fundamental para el mejor aprovechamiento de la información y los datos, donde las leyes de acceso --tanto en América Latina como en el resto del mundo-- todavía no han logrado alcanzar a los adelantos producidos en el ámbito de las tecnologías de la información y comunicación[4]. Aunque se pueden encontrar algunas excepciones, la mayoría de las iniciativas, en términos de datos abiertos, no se encuentran enmarcadas jurídicamente, sino en el ámbito de las políticas públicas de divulgación de datos en formatos abiertos[5].

Si bien las leyes que regulan el derecho de acceso a la información no cubren todos los aspectos esenciales para la publicación de datos abiertos y su posterior reutilización, es

4 En la posibilidad de reutilizar los datos es donde las TIC juegan un rol fundamental. Con el advenimiento de las nuevas tecnologías, no solo se han creado nuevos canales de comunicación, sino también nuevas formas de manipular y modificar los datos y la información; en otras palabras, nuevas formas de interactuar con los datos y/o información.

5 Ideas extraídas de: Fumega, S. (2012). Open Governemnt Data. Analysis of the different concepts involved. Hobart, Australia.

conveniente destacar que la existencia de leyes de AIP suelen ser un antecedente a tener en cuenta a la hora de pensar en la implementación de iniciativas de OGD, ya que, en líneas generales, podrían indicar una mejor predisposición por parte de los gobiernos a compartir la información que elaboran y resguardan[6].

El Derecho a la Información en la región

En las últimas dos décadas, alrededor de 90 países han adoptado leyes que regulan el ejercicio del derecho a acceder a la información en manos de organismos públicos (Vleugels 2011). La principal característica de estas normas es la inclusión de disposiciones que permiten a las personas solicitar, en forma individual, información pública. Desde la década de los 80, 13 países de la región han aprobado leyes que regulan el Acceso a la Información Pública. Panamá, Perú y México promulgaron su legislación sobre el tema en 2002. Un par de años más tarde, Ecuador y República Dominicana se unieron al grupo de países que cuentan con dichas normativas.

En 2006, una decisión histórica fue emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la disputa Reyes *vs* Chile. Hasta el mes de septiembre de ese año, ningún tribunal internacional se había pronunciado acerca del derecho de los ciudadanos de un país a acceder a la información en poder de un gobierno. Sin embargo, el 19 de Septiembre de 2006, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que el acceso público a la información es esencial para la participación democrática y la

[6] Debería considerarse que las regulaciones de acceso a la información y datos abiertos son condiciones necesarias, pero no suficientes, a la hora de promover la creación de valor social. La información y el uso que la tecnología haga de ella, puede ayudar a resolver diversos problemas, pero se encuentra lejos de ser la solución a todos los problemas. Muchos de los problemas que enfrentan los usuarios de datos abiertos e información pública son eminentemente políticos, y requieren soluciones políticas. De esta forma las regulaciones de datos abiertos pueden ser consideradas como una nueva regla de juego institucional, que permite a todas las partes esperar determinados comportamientos (por ejemplo que los datos son libres, que se proveerán en determinados formatos, etcétera) lo cual cambia parcialmente la relación entre la ciudadanía y el Estado. Scrollini, F. (2011). Open Government Data: The Rise of a «web Institution»? 6th European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference. Reykjavik, Iceland, European Consortium for Political Research.

libertad de expresión (Open Society Justice Initiative 2007). Esta decisión pudo haber sido uno de los factores que contribuyeron a la promulgación de una serie de leyes de AIP en varios países de América Latina: Honduras (2006), Nicaragua (2007), Chile, Guatemala y Uruguay (2008). El Salvador y Brasil, en 2011, se unieron a este grupo de países de América Latina con regulaciones que facilitan el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Michener (2010) sostiene que América Latina comenzó a "combatir el secreto", ya que un gran número de países latinoamericanos han promulgado leyes que regulan el acceso del público a la información (Michener 2010). Sin embargo, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no es uniforme en la región, ya que la implementación de la mencionada legislación, en algunas jurisdicciones, ha sido problemática (Fumega, Scrollini et al. 2011). Por lo tanto, a pesar de que los estándares presentes en las normativas que regulan el AIP en la región son relativamente altos, aún está por verse, en muchos casos, si su implementación logra alcanzar los resultados deseados.

Tabla 1

Leyes de Acceso a la Información Pública en América Latina

Brasil	Ley Federal que regula el acceso a la información 12.527/2011 (comenzó a implementarse en 2012).
Chile	Ley Nº 20.285, de transparencia de la función pública y de acceso a la información de la administración del Estado.
Colombia	En Junio de 2012 se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública. Todavía no ha entrado en vigencia.
Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Registro Oficial, Suplemento 337 del 18 de Mayo de 2004.

El Salvador	El 8 de abril del año 2011, la Asamblea de El Salvador aprobó la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, a través del Decreto 534.
Guatemala	El 23 de octubre de 2008, el Congreso de Guatemala aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública, a través del Decreto 57-2008.
Honduras	En diciembre de 2006, el Congreso de Honduras aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a través del Decreto 170-2006.
México	En Junio de 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.
Nicaragua	El 16 de Mayo del 2007 fue aprobada la Ley de Acceso a la Información Pública. (N. 621).
Panamá	Ley N° 6 del 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública.
Perú	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley Nro. 27.806.
República Dominicana	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública 200-04 y su reglamento 130-05.
Uruguay	Ley 18.381 de Derecho al Acceso a la Información Pública.

Fuente: Alianza Regional por la Libre Expresión e Información 2011.

Datos abiertos en la región

Si bien se han registrado numerosos progresos en la última década en materia del derecho de acceso a la información pública, esos adelantos todavía no se ven reflejados en políticas de datos abiertos. Este retraso podría no solo relacionarse con el hecho de que la agenda de datos abiertos es de reciente aparición, sino también con que, en muchos países de la región, la agenda de transparencia (acceso a la información pública así como datos abiertos) ha sido

vista como un proceso de transferencia de políticas públicas de redes de comunidad internacional, más que como un proceso liderado por actores locales.

Latinoamérica ha registrado algunos avances durante el último par de años. Empero, el tema todavía no ha logrado insertarse en la agenda de políticas públicas de la gran mayoría de los países de la región. De todos modos, algunas iniciativas relacionadas con la publicación proactiva de datos en formatos reutilizables han comenzado recientemente a implementarse en América Latina. Aun más, cabe señalar que algunos grupos que trabajan en datos abiertos, y aquellos enfocados en el AIP, están iniciando procesos de trabajo conjunto, ya que comparten objetivos en común para impulsar el tema en cada uno de sus países. Sin embargo, todavía es muy temprano para predecir cómo seguirá desarrollándose esa cooperación[7].

En otros países alrededor del mundo, como el Reino Unido y los Estados Unidos, la demanda creada por la sociedad civil pudo haber alentado, en una primera instancia, a los gobiernos a demostrar su compromiso con la promoción del derecho del ejercicio de acceso a la información, al tomar medidas para que la sociedad civil[8] pueda tener acceso a algunos datos en formatos reutilizables (Fumega 2010). Vale la pena mencionar que esta idea se aplica principalmente a los pioneros en el campo, ya que las iniciativas que se implementaron en forma posterior son, en su mayoría, lideradas por el sector público, con apoyo interno o, en algunos casos, de la comunidad internacional. Este apoyo externo se encuentra, generalmente, en países de ingresos medios/bajos y bajos, como en los casos de Kenia y Moldova, entre otros. En

7 En la región se han organizado una serie de "hackathones" cívicos que promueven la creación de esta comunidad, aunque por el momento las iniciativas generadas en estos eventos no han sido continuadas.

8 El papel de la sociedad civil, así como de los "infomediarios» (muchos profesionales en el área usan este término para hacer referencia a los actores comúnmente asociado a periodistas, organizaciones no gubernamentales y, a veces, a los mismos funcionarios públicos, a cargo de la difusión de la información a un público más amplio) es clave a la hora de agregar valor a los datos publicados, con el objetivo final de incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y/o la mejora de la prestación de servicios públicos.

ellos, la comunidad internacional (donantes y organizaciones internacionales) han promovido y auxiliado a los líderes locales a implementar este tipo de políticas, asumiendo que estas iniciativas mejorarán la gobernanza y el crecimiento económico (Gigler, Custer et al. 2011).

En términos de la oferta proactiva de los datos públicos en América Latina[9], la Intendencia Municipal de Montevideo, en Uruguay, ha sido una de las primeras administraciones en la región en publicar datos en su sitio web para su posterior reutilización. Esta iniciativa uruguaya fue generada y desarrollada por el sector público en forma endógena[10]. En la justificación de la adopción de su política, las autoridades de Montevideo han expresamente relacionado los conceptos de datos abiertos y acceso a la información pública; así también, adhirieron los llamados ocho principios de los datos abiertos[11]. Por otra parte, el gobierno uruguayo ha incluido en su plan de acción, como miembro de la Asociación de Gobierno Abierto (OGP), el desarrollo del portal de datos abiertos (datos.gub.uy) por parte de su Agencia para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC)[12].

Tal como se señala en el caso de Uruguay, a nivel nacional, la OGP ha asistido a la difusión de la necesidad de contar con políticas de datos abiertos. De esa manera, varios de los miembros de dicha asociación han incluido el tema en sus documentos de compromisos. Si bien Guatemala no incluyó el tema en sus compromisos, los gobiernos de México, Chile, Honduras, República Dominicana, Colombia y Perú[13], así como el gobierno uruguayo, mencionado anteriormente, sí lo hicieron.

[9] Asimismo, algunos primeros pasos se han dado en la misma dirección.

[10] Cabe señalar que esta iniciativa no ha sido acompañada hasta el momento por una comunidad activa, que haga uso de dichos datos para beneficio de toda la sociedad.

[11] Ver: Open Government Working Group (2007). 8 Principles of Open Government Data. Sebastopol, United States of America. April 30th, 2012.

[12] http://www.opengovpartnership.org/commitments/open-government-data

[13] Para mayor información acerca de los compromisos, ver: http://www.opengovpartnership.org/countries

En el caso de México, los compromisos relacionados con datos abiertos se encuentran en proceso de implementación. En México se firmó, a finales de 2011, un acuerdo de Interoperabilidad y Datos Abiertos, con el objetivo de superar la incompatibilidad de infraestructura tecnológica y contenidos, así como de incrementar la eficiencia operativa de las instituciones públicas y su relación con la sociedad. Este documento, según lo expuesto por el gobierno mexicano en su compromiso con OGP, es clave para la publicación de datos abiertos. Asimismo, en el portal del Instituto Federal de Información Pública (IFAI) se puede encontrar una sección donde se aglutinan algunas bases de datos que otras instituciones han publicado en sus sitios oficiales de internet, con información que generan, capturan, producen o recopilan de diversas fuentes[14].

El gobierno chileno ha lanzado una versión beta de la plataforma de datos abiertos, donde se han publicado una serie de bases de datos en formatos que permiten su reutilización. En Chile también se han desarrollado otras iniciativas más acotadas de publicación de datos abiertos. Ejemplo de ello es la sección de la página web del Consejo para la Transparencia, dedicada a la publicación de un catálogo de datos abiertos[15], en el que los ciudadanos pueden encontrar información correspondiente a la labor del Consejo (demandas y decisiones, entre otros). Asimismo, a comienzos de 2012, el gobierno chileno abrió una consulta para discutir sus compromisos con la apertura de datos, como parte de su incorporación a la Asociación de Gobierno Abierto (OGP)[16].

En el caso de Colombia, se cuenta con una versión beta de un portal de datos abiertos del gobierno nacional. Asimismo, el gobierno colombiano se ha comprometido (en su documento a la OGP) a trabajar en guías para instruir a las diferentes dependencias públicas en la publicación de datos abiertos en sus propios sitios

14 http://portaltransparencia.gob.mx/pot2/openData/openData.jsp

15 http://www.consejotransparencia.cl/catalogo-de-datos-abiertos/consejo/2010-11-02/094712.html

16 Mas información al respecto se puede encontrar en la versión alfa de la pagina de Gobierno Abierto de Chile: http://alpha.gobiernoabierto.cl/

web. De todos modos, el sitio www.datos.gov.co se convertirá en un mecanismo de coordinación del acceso y uso de los datos publicados por las diferentes agencias, según lo incluido en el documento.

Por su parte, Brasil ha desarrollado un portal de datos abiertos a nivel nacional[17]. Asimismo, el tema de datos abiertos se encuentra mencionado en diferentes compromisos, incluidos en el documento a la OGP. En ese sentido, Brasil se ha comprometido no solo a la publicación de las primeras 300 bases de datos en su portal, sino que también ha incluido un compromiso de facilitación del acceso a ciertas bases de datos, en su Portal de Transparencia[18], relacionadas con temas que podrían presentar ciertos riesgos de corrupción. A su vez, el gobierno brasileño se ha comprometido a mejorar su Portal de Transparencia (www.portaltransparencia.gov.br) para poder incluir iniciativas relacionadas con datos abiertos.

Es conveniente destacar que, en Brasil, a diferencia de algunas otras jurisdicciones en la región, se puede encontrar un grupo de activistas, reunidos en un colectivo denominado “Transparencia Hacker”, quienes colaboran en el proceso de publicación y reutilización de los datos que es coordinado a nivel federal por la Contraloría General.

Por último, en Argentina, durante 2012, se han comenzado a hacer algunos progresos, sin embargo, solo en el ámbito local. La ciudad de Buenos Aires lanzó a comienzos de 2012 su portal de datos abiertos, uniéndose en la región a Montevideo, Sao Paulo y Lima. No obstante, este progreso no se traduce en el plano nacional, ya que actualmente no hay iniciativas federales para mejorar la divulgación proactiva de datos e información.

17 http://dados.gov.br/

18 http://www.portaltransparencia.gov.br/

Tabla 2:

Iniciativas de datos públicos abiertos, por parte del sector público latinoamericano

País (publicación de gobiernos nacionales/ federales)	enlace
Brasil	http://dados.gov.br/
Chile (versión beta)	http://datos.gob.cl/ y http://www.consejotransparencia.cl/catalogo-de-datos-abiertos/consejo/2010-11-02/094712.html
Colombia (versión beta)	http://www.datos.gov.co/
México (IFAI)	http://portaltransparencia.gob.mx/pot2/openData/openData.jsp
Uruguay	http://datos.gub.uy/
Ciudad/ Estado (publicación de gobiernos locales)	enlace
Ciudad de Buenos Aires	http://data.buenosaires.gob.ar/
Ciudad de Lima	http://www.munlima.gob.pe/datos-abiertos-mml.html
Ciudad de Montevideo	http://www.montevideo.gub.uy/institucional/datos-abiertos
Estado de San Pablo	http://www.governoaberto.sp.gov.br/view/
Provincia de Misiones	http://www.datos.misiones.gov.ar/index.php?option=com_remository&Itemid=2

Fuente: Elaboración propia

En todos los casos anteriormente mencionados los datos y aplicaciones disponibles son todavía limitados (aunque se encuentran deferencias de grados entre una y otra iniciativa). Por lo tanto, todavía es muy temprano para poder evaluar las diferentes políticas de publicación de datos en ese conjunto de países. En resumen, los avances han sido escasos, por el momento, en términos de la publicación proactiva de datos públicos.

Avanzando en la agenda de transparencia y datos abiertos

A pesar de que tradicionalmente se ha argumentado que el acceso a la información pública puede colaborar con la mejora de la calidad de la democracia y de las instituciones al permitir realizar mejores análisis a la hora de tomar decisiones ya sea por parte del Estado o de la sociedad civil (Islam 2003), es necesario resaltar que la sola publicación de datos abiertos (o de información) no se traduce automáticamente en una mayor transparencia, o mejores servicios. Es la combinación de actores relevantes en los distintos campos –así como los canales institucionales adecuados– y su capacidad de manejar la información brindada, el elemento clave para poder llevar adelante una política exitosa que logre un mayor nivel de transparencia y posibilidad de control de las actividades del gobierno, o que se provean mejores servicios públicos.

De ese modo, es necesario preguntarse –más allá del tipo y formato de la información publicada– cuáles son las dimensiones a tener en cuenta ante el posible desarrollo de una política de datos abiertos. Siguiendo un marco originalmente planteado por Weaver y Rockman (Weaver and Rockman 1993), se presentarán una serie de aspectos relevantes para quienes toman decisiones, promueven esta clase de políticas y eventualmente las implementan.

El primer aspecto que se introducirá en la sección siguiente, se relaciona con el contexto institucional en el cual la publicación de información (ya sea por leyes de acceso y/o iniciativas de datos abiertos) se desarrolla en América Latina. Posteriormente se mencionarán algunos actores relevantes en este contexto, que

probablemente se vean involucrados en el diseño e implementación de las políticas. En tercer lugar se discutirá el rol de la administración pública en América Latina en cuanto a la implementación de una política de datos abiertos. Más adelante, se resumirán distintas formas en que estas políticas pueden ser adoptadas en términos de diseño e implementación, y se incluirán una serie de preguntas exploratorias a considerar en el tema.

Contexto Institucional

El concepto de "restricciones institucionales" hace referencia a los límites que los "*policy entrepreneurs*"[19] y los gobiernos pueden enfrentar en términos de los procesos de formulación de políticas. En este documento se incluyen limitaciones que provienen tanto de los arreglos constitucionales como de "las reglas informales de juego", ya que ambos pueden desempeñar un papel importante en la adopción de políticas.

El sistema institucional de un país puede ser entendido como una de las principales fuentes de "restricciones" o "reglas de juego". En ese sentido, el panorama político de América Latina está dominado por regímenes presidenciales. Estos se basan en la estricta separación de poderes, que pueden conducir a la presencia de conflictos entre las prioridades del Ejecutivo y aquellas provenientes del Legislativo (a menos que el partido gobernante también posea una clara mayoría en el Congreso). Este diseño institucional le otorga al legislador el poder de bloquear algunas de las iniciativas presidenciales, mientras que el Presidente también puede "modificar" o bloquear la legislación con su poder de veto. Asimismo, el Presidente puede utilizar la autoridad que le brinda la Constitución de legislar por decreto en aquellos casos en los que el Congreso no pueda hacerlo[20].

[19] Si bien no existe una traducción exacta del término en español, lo más aproximado sería "gestores del cambio de políticas públicas".

[20] En algunos casos, la institución del decreto de necesidad y urgencia ha sido utilizada por el Poder Ejecutivo para imponer su postura, más allá de que fue creada con otros objetivos.

Otras restricciones o "reglas de juego" pueden encontrarse en la estructura federal o unitaria del país, el sistema de partidos, el papel del Poder Judicial, así como de la administración pública.

Algunas otras limitaciones que se pueden encontrar en el contexto latinoamericano son las relacionadas con la falta de cumplimiento de las regulaciones, y las que imponen las llamadas "instituciones informales". A este respecto, América Latina, en varios aspectos, cuenta con regulaciones que cumplen con estándares internacionales, pero su ejecución suele ser irregular, siguiendo la tradición de "*se acata pero no se cumple*" (Phillip 2003). Es decir, se reconoce la existencia de las regulaciones pero su impacto en la práctica es mínimo. Asimismo, las llamadas "instituciones informales" --definidas como reglas que se implementan fuera de los canales formales de autoridad-- pueden, en algunas ocasiones, ser más importantes que las reglas formales (Levitsky and Helmke 2006). A modo de ejemplo del impacto de las instituciones informarles, se puede citar el caso de Chile. De acuerdo a Helmke y Levitsky (2004), durante la década de los 90 las elites, que luego de la caída de Pinochet no contaban con la fortaleza política necesaria para cambiar la Constitución de 1980, construyeron canales informales que permitieran la cooperación en el manejo del poder. Es por ello que, si bien la institución presidencial concentraba un gran poder en Chile, debido mayormente a la existencia de esta serie de instituciones informales, ese poder era compartido por varios actores. (Levitsky and Helmke 2004). Asimismo, en Argentina, el uso por parte del gobierno de Carlos Menem de un sistema de decretos presidenciales para regular aspectos que deberían haber sido materia de ley fue incluido en la aprobación de una reforma constitucional que legitimó dicha práctica (Levitsky and Helmke 2006).

Estos ejemplos, podrían conducir a afirmar que, si bien la letra de la regulación (en este documento son de singular importancia aquellas regulaciones orientadas al acceso a la información pública) puede estar en concordancia con los más altos estándares, la práctica no necesariamente reflejará esos progresos en la materia. De esa manera, en materia de acceso a la información pública, los comportamientos que se desprenden de las instituciones informales

podrían tener implicancias en lo que se refiere a la disponibilidad, fiabilidad y cumplimiento de la normativa.

Los procesos de toma de decisiones: grado de control sobre la política

La mayoría de las iniciativas de datos abiertos encuentran en la administración pública su principal fuente de datos. Gran parte de ellos tienen el potencial de ser de gran ayuda para los ciudadanos en el desarrollo de sus actividades cotidianas (por ejemplo, los de transporte) así como en lograr mayor conocimiento sobre ciertas áreas de que son de su interés (por ejemplo, impuestos, salud, educación)[21]. El Ejecutivo tiene en general un alto grado de control sobre la administración pública con lo cual, contando con su voluntad, la liberación de datos debería ser un proceso relativamente directo. Sin embargo, asumir que toda la administración pública responde inmediatamente al Poder Ejecutivo de forma monolítica es posiblemente un error. Asimismo, asumir que el Poder Ejecutivo posee toda la capacidad instalada para implementar procesos de liberación de información también es un presupuesto probablemente falso. A su vez, es necesario tener en cuenta que la presidencia, en muchas oportunidades, también requiere de la colaboración de unidades y agencias que se encuentran fuera del Poder Ejecutivo.

A este respecto, existen tres elementos a considerar relacionados con el margen de maniobra del Poder Ejecutivo a la hora de adoptar una decisión sobre datos abiertos: publicación con base en sus preferencias, limites en términos de gobierno electrónico y grado de control sobre la administración pública.

21 En este sentido, es importante destacar que, tal como señalan Yu y Robinson, no todas las iniciativas de la sociedad civil focalizadas en la reutilización de datos y/o información están necesariamente orientadas a incrementar el conocimiento de temas políticamente sensibles, o a aumentar la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas, sino que estas iniciativas, en muchos casos, están orientadas a la mejora de la calidad de la prestación de los servicios públicos que afectan la calidad de vida de los habitantes de un determinado territorio. Yu, H. and D. G. Robinson (2012). The New Ambiguity of ‘Open Government. Princeton CITP/Yale ISP Working Paper. United States of America, Princeton CITP/Yale ISP.

- **Publicación de la información con base en las preferencias del Ejecutivo**
  Uno de los riesgos en la implementación de políticas de datos abiertos es que el Poder Ejecutivo podría encontrarse inclinado a proporcionar información solo en los casos en que dicha esto sea favorable para su gestión, así como a esconder (o no resaltar) la información que pueda ser perjudicial para su imagen. Sería entonces posible que el Ejecutivo tomara decisiones favorables en relación a la liberación de datos vinculados a servicios del gobierno que funcionan correctamente (en algunos casos el transporte o ciertos programas sociales), y menos natural que liberara datos sobre temas políticamente conflictivos como, por ejemplo, las pautas de publicidad oficial, entre otros temas de recurrente debate en América Latina.

- **Gobierno Electrónico y publicación de información**
  En la mayor parte de América Latina, los distintos gobiernos han establecido estrategias de gobierno electrónico, entendido como el uso de las TIC en los procesos internos del gobierno, así como en la prestación de servicios a los ciudadanos. Aun más, en algunos casos, se han creado unidades o agencias dentro del Poder Ejecutivo para poner en práctica dichas estrategias. Estas agencias suelen ser muy influyentes en el establecimiento de estándares (de almacenamiento y publicación de datos) dentro de la administración pública. De todos modos, más allá de la existencia de dichas agencias, se pueden encontrar diferentes grados de madurez en materia de gobierno electrónico en la región (United Nations Department of Economic and Social Affairs 2012). La existencia de unidades dedicadas a la implementación de estrategias de gobierno electrónico podrían –en una instancia previa a la formación de nuevos equipos focalizados en la política de datos abiertos– colaborar con los conocimientos técnicos, tan necesarios en la materia. De cualquier forma, esto solo será beneficioso si esas agencias se

encuentran incluidas y se sienten parte de esta nueva agenda; asimismo, son los lugares más indicados para comenzar a trabajar con la agenda de datos abiertos. Es probable que este tipo de agencias puedan, en algunos casos, aportar promotores visibles de esas políticas, así como otros empleados públicos que ayuden a los tomadores de decisiones con las especificidades de las políticas de dato abiertos.

- **El rol de la Administración Pública**
  Es conveniente tener en cuenta que, como señala Lipsky (1980), los mandos medios de las burocracias juegan un rol central a la hora de implementar políticas públicas y, sobre ellas, las gerencias y el Poder Ejecutivo podrían tener un control más limitado (Lipsky 1980). Por lo tanto, una mala comunicación entre las órdenes del Poder Ejecutivo y la ejecución de la política puede conducir a afectar el resultado de la misma. En la siguiente subsección se continuará el análisis de la administración públicas en la región. En ese sentido, los casos de EE.UU. y el Reino Unido han proporcionado evidencia de que los servidores públicos (en particular los situados en los niveles intermedios), en el caso de haber apoyado las políticas de datos abiertos, lo han hecho porque las han identificado como una forma de promover cambios al interior de la administración (Hogge 2010). Existe evidencia en América Latina de la presencia promotores de cambios, pero debido a la estructura de la burocracia estatal en la que operan, su labor encuentra mayores obstáculos que en los ejemplos anteriormente mencionados.

Formulación de políticas y aptitudes del Estado: el rol de la administración pública

En el presente documento se entiende a las “aptitudes” (*capabilities*) en el proceso de toma de decisiones como la capacidad institucional que los gobiernos de la región poseen al momento de abordar políticas de datos abiertos. En particular, se hace referencia a

la existencia de agencias de gobierno electrónico, así como de unidades de implementación de las leyes de AIP. Las aptitudes con la que cuenta cada Estado es uno de los principales temas a la hora de poner en práctica las políticas en la región.

La estructura del servicio civil en América Latina –cuyo reclutamiento, selección y evaluación, por lo general no pueden ser clasificados como pertenecientes a un "típico" servicio civil Weberiano– desempeñan un rol clave en la implementación de políticas públicas. Es por ello que es conveniente destacar una de las principales características de las administraciones en la región: la constante construcción y deconstrucción de las administraciones públicas en América Latina indican que la designación basada en el merito ha pasado a ser la excepción y no la regla (Grindle 2010).

"A pesar de no pocos intentos de reformar y modernizar los servicios públicos en América Latina durante las últimas décadas (y a pesar de algunas excepciones como el caso de Chile) muchos gobiernos se adhieren a las prácticas tradicionales, y los progresos realizados en los sectores públicos de América latina se encuentran muy por detrás de los progresos realizados en otras áreas. La mayoría de los organismos públicos continúan siendo víctimas de una multitud de anomalías y deficiencias, como la falta de planificación de recursos humanos, políticas inadecuadas de dotación de personal, sistemas discriminatorios de promoción, envíos y transferencias irregulares, y la ausencia de un sistema objetivo de evaluación del desempeño, o de estructuras claras de recompensa. La implementación de técnicas modernas de gestión son escasas, y los directivos tienen poca flexibilidad para administrar los recursos en la consecución de las misiones de las organizaciones. El sector público puede ser considerado así, no sin razón, como el talón de Aquiles de las reformas en América Latina."[22] (Iglesias 2005).

Un problema típico de esta clase de estructuras estatales (que también puede darse en otros contextos) es que los funcionarios públicos suelen ver a la información como una fuente de poder

[22] Traducción propia.

(Weber 1954). En el contexto de una administración pública altamente politizada,[23] esto puede presentarse como un obstáculo para el intercambio de datos con otros actores. A su vez, ambientes altamente politizados pueden llevar a los servidores públicos a ser cautelosos a la hora de liberar datos, por las potenciales consecuencias que esto implicaría para ellos, en el caso de producirse algún daño a la imagen de quienes los han designado.

En la misma línea un reciente estudio advierte que:

"El modelo de datos abiertos asume que (…) las burocracias públicas poseen los recursos humanos y las capacidades técnicas para cumplir con su obligación de publicar datos con una mínima intervención. Liberar información pública por medio de catálogos en línea requiere que los servidores públicos procesen la información en formatos electrónicos, lo cual implica que deberán contar con la suficiente aptitud para hacerlo, contar con acceso al hardware y al software necesario, y con una infraestructura tecnológica que le brinde apoyo. En países desarrollados, donde existe un servicio civil profesional, reclutado de un grupo de gente con altos niveles educativos, estos supuestos son razonables. En contraste, la voluntad y capacidad de países en desarrollo para ofertar datos abiertos puede verse limitada por influencias en diferentes niveles, incluyendo corrupción, redes de clientelismo, capacidad limitada de servidores públicos, y políticos que no rinden cuentas y son inmunes a las presiones electorales*"*[24]. (Gigler, Custer et al. 2011).

[23] A modo de ejemplo, se puede citar el caso de Argentina, que Iacoviello (et al, 2002) describen de la siguiente manera:
"La Administración Pública Nacional (APN) es simultáneamente parte del tejido político institucional que no favorece la construcción de políticas públicas de calidad, y a la vez producto de los incentivos de dicho tejido. El escaso involucramiento del poder legislativo y otros ámbitos colectivos institucionalizados en la regulación y el control de la Administración Pública, sumado a la volatilidad política y balcanización en el Ejecutivo, ha confluido a configurar una APN en la cual el nivel de politización y dependencia del jefe nombrante alcanza niveles profundos, contribuyendo a configurar horizontes cortoplacistas y no facilitando el desarrollo de normas de cooperación interdepartamental." Iacoviello, M., M. Tommasi, et al. (2002). Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina. Washington DC, United States, IADB Regional Policy Dialogue Public Policy Management and Transparency Network.

[24] Traducción propia.

La combinación de políticas: diseño e Implementación

Junto a las características de los actores involucrados, es importante tomar en consideración que no existe una única manera de diseñar e implementar una política pública. Las opciones que se tomen en ambas actividades definen los resultados que se lograrán en forma posterior. En cuanto a una política de datos abiertos, al momento de su diseño se presentarán una serie de alternativas a considerar: cantidad de datos a publicar; estándares en los cuales se publicarán esos datos; infraestructura que se utilizará para publicar los datos; y estrategia de publicación a seguir (qué bases de datos se publicarán en primera instancia), entre otros. Tradicionalmente, en América Latina, debido a la preeminencia del Poder Ejecutivo en varios de los procesos de tomas de decisiones, el diseño de las políticas públicas es decidido de forma centralizada, y por un reducido número de actores. Ese tipo de procesos no colaborará con el éxito de este tipo de políticas públicas, ya que gran parte de su éxito (más allá de la mejora del flujo de información al interior de las burocracias públicas) es el uso que se le pueda dar a los datos disponibles. Es por ello que la consulta (e intercambio) con diversos actores constituye un elemento clave a la hora del diseño y de las primeras etapas de implementación. Este tipo de intercambio implicaría una necesidad de mejorar los canales de colaboración con la sociedad civil y el sector privado, ya que tradicionalmente dichos canales no son utilizados para la colaboración en el proceso de creación de políticas públicas en América Latina. Aun más, en las ocasiones en que los gobiernos consultan con otros actores sociales, generalmente lo hacen por canales informales(Fumega and Scrollini 2012).

En materia de implementación –definida como el momento de llevar a cabo los objetivos planteados– de políticas públicas suelen distinguirse dos enfoques: “top-down” (de arriba hacia abajo) o “bottom-up” (de abajo hacia arriba). Al igual que en el momento de diseño, durante la implementación la relación con los usuarios es clave. Los usuarios de los datos probablemente realizarán consultas, pedirán guía, y probablemente también demanden nuevos datos. Es posible que los usuarios contribuyan a transformar los datos

en formatos más amigables, y también que puedan crear nuevos cruces de datos que sean de valía para las organizaciones públicas. Todas estas posibles interacciones requieren de una implementación abierta[25] de la política pública y de procesos de retroalimentación eficientes.

En el contexto latinoamericano, aunque no se tienen registros de estudios sistemáticos sobre implementación de políticas públicas, los procesos tienden a ser implementados de "arriba hacia abajo", con poca participación de la ciudadanía, tal como se señaló en la etapa de diseño. Es por ello que, teniendo en cuenta la importancia de la retroalimentación de los usuarios, es necesario explorar cómo mejorar las relaciones entre los usuarios y el Estado.

Preguntas abiertas

En este trabajo se han presentado una serie de reflexiones sobre elementos a tener en cuenta en América Latina al momento de promover y/o implementar una política de datos abiertos, también aplicable a la publicación proactiva de información incluida en toda ley de acceso a la información pública. Debido a que la agenda de datos abiertos es reciente en la región, no es posible desarrollar conclusiones taxativas sobre el presente y futuro de los datos abiertos en esta área. Sin embargo, sí se pueden reseñar una serie de hipótesis acerca de cómo se desarrollará esta política, así como una serie de puntos clave a tener en cuenta en la implementación.

1. América Latina presenta escenarios disimiles entre sí y, por lo tanto, no es sencillo hacer generalizaciones. De todos modos, si bien

[25] Algunos académicos han comenzado a denominar estos procesos de interacción como "políticas públicas abiertas" que implican un mayor grado de participación en la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, así como la posibilidad de co-crear servicios. Ver: Ramírez Alujas, Á. (2012). "Innovación en organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de colaboración abierta y participativa." Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública* **19**: 5-50.

esto es solo un estudio exploratorio, una de las hipótesis a tener en cuenta es que el éxito de las iniciativas de datos abiertos se ha dado principalmente en aquellos países donde se garantiza un mínimo de respeto por el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de divulgación proactiva de información, entre otros factores. La hipótesis es que donde existen reglas de juego institucionales claras, es más sencillo avanzar en este tipo de agenda.

2. Siguiendo el comentario previo, las diferencias en la aplicación de una política de datos abiertos en América Latina, puede explicarse por las diferencias en las limitaciones institucionales y legales, características de cada país, que se señalan en los apartados anteriores. En ese sentido, en el caso de algunos países de América Latina, de acuerdo con Stein y Tommasi (2006), podría decirse que Chile parece estar en el camino de la consolidación institucional y política, con muy altos niveles de estabilidad, adaptabilidad, ejecución, coordinación y eficiencia (como se muestra en la tabla 1 del anexo). En tanto, Uruguay, junto a Colombia, muestran un nivel levemente menor en esas mismas categorías, seguidos por Brasil y Perú. Argentina queda relegada en este grupo, con las puntuaciones más bajas (Tommasi and Stein 2006).

3. La gestión de archivos e información dentro del ámbito de las administraciones públicas de la región es otro elemento clave, que no se ha mencionado en los párrafos anteriores, a la hora de implementar políticas relacionadas con la publicación de información. Siguiendo a Sebina y Snell (2007), sin una buena legislación de gestión de archivos, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (también aplicable a

las políticas de datos abiertos) se encuentra fuertemente impedido (Snell and Sebina 2007).

4. "Cualquier intento por parte de un gobierno de moverse desde la cultura del secreto hacia la apertura por medio de la sanción de leyes que regulen el derecho de acceso a la información se verá debilitado si la administración de archivos y registros es débil"[26] (Snell and Sebina 2007).

5. En ese sentido, es importante notar que las agencias dedicadas a la gestión de archivos en América Latina tienden a carecer del presupuesto, la tecnología y, en algunos casos, de los recursos humanos para ejecutar proyectos tecnológicamente sofisticados (Fumega, Scrollini et al. 2011). Asimismo, debe notarse que, en la región, las prácticas relacionadas con el manejo de los archivos generalmente varían en función de cada organización. De esta manera, la información podría estar disponible, pero en formatos que no permitieran su acceso o reutilización. Por otra parte, debido a que las burocracias latinoamericanas presentan altos grados de informalidad, cierta información podría ni siquiera estar registrada.

6. Asimismo, hay una necesidad de regulación, en términos de la relación entre los derechos de propiedad intelectual del Estado y la regulación de datos abiertos. Las barreras a la reutilización de la información pública, debidas a las restricciones de derechos de autor, constituyen uno de los temas menos explorados en América Latina.

[26] Traducción propia.

7. Las iniciativas relacionadas con la apertura de datos en América Latina se encuentran aún en sus primeras etapas de implementación, y mucho esfuerzo será necesario para consolidar y ampliar dichas políticas. En estas primeras instancias es necesario recordar que las iniciativas relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas podrían ser bien recibidas en algunos países, pero a fin de generar consenso entre los funcionarios públicos acerca de la divulgación de los datos, las organizaciones (o individuos) que intenten impulsar (mayormente desde la sociedad civil) este tipo de políticas, quizás deberían evaluar la necesidad de comenzar a desarrollar aplicaciones más relacionadas con la prestación de servicios públicos (como fixmystreet.org, o ¿dónde está mi parada de autobús?) que con áreas políticamente más sensibles, siguiendo el espectro desarrollado por Yu y Robinson (2012) entre estos dos conceptos (Yu and Robinson 2012).

8. A pesar de que ha habido una falta de comunicación entre los dos principales grupos de activistas de la sociedad civil que trabajan por una mayor apertura de la información pública –aquellos enfocados en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y aquellos especializados en la apertura de datos para su reutilización (Access Info and Open Knowledge Foundation 2010)–, se han comenzado a construir algunos lazos, como se mencionó anteriormente. En la actualidad, se pueden identificar algunos esfuerzos conjuntos de estos grupos. Los esfuerzos de la sociedad civil son clave para el futuro desarrollo de la agenda de datos abiertos, a fin de generar una fuerte demanda de datos y su posterior reutilización.

9. Cabe señalar que la implementación de una política de datos abiertos presenta un desafío para los responsables políticos en América Latina. Las actuales políticas de datos abiertos en el Reino Unido y los Estados Unidos, así como en otros países, han sido producto de una estrecha interacción entre los funcionarios públicos, los "*policy entrepreneurs*", y los políticos. Esta forma de generación de políticas es bastante diferente a la existente en América Latina. Estas diferencias deberían ser tomadas en cuenta y, por ello, no se debería intentar imitar indiscriminadamente los procesos que se llevaron adelante en otros contextos.

Reflexiones finales

El modo en que los ciudadanos acceden a la información pública está comenzado a modificarse. Actualmente, no solo se pueden encontrar los mecanismos para requerir información en manos del Estado, sino que también, cada vez más, los ciudadanos pueden encontrar información –que ha sido publicada proactivamente– sin necesidad de requerirla. Esto implica un nuevo enfoque de la noción de acceso a la información pública, en el cual se presenta un mayor énfasis en el flujo de información dentro del sector público, y también hacia y desde la sociedad.

Si bien, como se ha mencionado, existen ciertos progresos en América Latina en el área del acceso a la información, estos se concentran principalmente en la promulgación de leyes, que tienen como principal mecanismo el acceso a la información/datos ante una solicitud individual de información, más que en su publicación, y menos aun en los formatos que permitan su reutilización.

En este artículo se introdujo brevemente la vinculación entre el derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos y, a su vez, se incluyeron una serie de dimensiones a tener en cuenta

a la hora de promover, diseñar y/o implementar políticas públicas en el área de la publicación proactiva de datos e información. A su vez se realizó una conclusión provisional sobre el estado del arte en la región y sus principales desafíos.

Como se ha señalado, es necesario tomar en consideración la multiplicidad de aspectos que conlleva la agenda de datos abiertos, tanto técnicos como de índole político institucional. En ese sentido, es necesario diferenciar entre los aspectos tecnológicos y aquellos de índole política. La agenda de datos abiertos conlleva una promesa de mejorar la forma de gobernar en América Latina. Para vivir a la altura de esa expectativa, todos los involucrados deberían tener presente que enfrentan decisiones, límites y desafíos de implementación eminentemente políticos. Consecuentemente, la tecnología y el uso de datos abiertos serán condiciones necesarias, pero no suficientes, para superar los viejos retos de gobernanza en la región.

En el área latinoamericana las políticas, en términos de publicación proactiva de información y datos –más específicamente de datos abiertos– son de reciente implementación. Es por ello que, en los casos en los cuales ya se han comenzado a divulgar proactivamente datos en formatos que permiten su reutilización, resta saber cómo los gobiernos, y también los actores de la sociedad civil de la región, responderán a los desafíos impuestos por esas políticas. Asimismo, se verá si los gobiernos que todavía no han comenzado a transitar este camino lo pueden hacer en el futuro cercano, previo sorteo de los obstáculos institucionales y políticos mencionados en este documento.

Anexo 1

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y aplicación	Coordinación y coherencia	Inclusión publica	Eficiencia	Índice de Política
Argentina	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Bajo
Bolivia	Medio	Alto	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
Brasil	Alto	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Chile	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Alto	Muy Alto
Colombia	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Costa Rica	Alto	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Alto
Ecuador	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
El Salvador	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Guatemala	Medio	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo
Honduras	Alto	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
México	Alto	Medio	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto
Nicaragua	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo	Medio	Bajo
Panamá	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Paraguay	Medio	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo	Bajo
Perú	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio	Medio
República Dominicana	Medio	Medio	Medio	Medio	Bajo	Medio	Medio
Uruguay	Alto	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio	Alto
Venezuela	Bajo	Bajo	Medio	Bajo	Medio	Bajo	Bajo

Fuente: Tommasi and Stein, 2006.

Referencias bibliográficas

- Access Info and Open Knowledge Foundation (2010). Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse, Access Info
- Open Knowledge Foundation.

- Ackerman, J. and I. Sandoval-Ballesteros (2006). "The Global Explosion of Freedom of Information Laws." *Administrative Law Review* **58**(1).

- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información (2011). Saber Más III - Informe Regional sobre acceso a la información pública y protección de datos personales. Buenos Aires, Argentina, Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.

- Di Maio, A. (2012). "Open Data and The New Divide". blogs.gartner.com. A. Di Maio. **2012**.

- Fumega, S. (2009). "Acceso a la Informacion 2.0". *Transparentemente*. Puebla, Mexico, Comision para el Acceso a la Informacion del Estado de Puebla. **3:** 19-29.

- Fumega, S. (2010). From ATI 1.0 to ATI 2.0. Some lessons from the British experience to apply in Argentina.

- Fumega, S. (2012). Open Governemnt Data. Analysis of the different concepts involved. Hobart, Australia.

- Fumega, S. and F. Scrollini (2012). La Alianza para el Gobierno Abierto y la necesidad de mejorar los procesos de consulta pública. Gobierno Abierto América Latina, Plataforma latinoamericana para el intercambio de información sobre la alianza para el gobierno abierto. Mexico, **2012**.

- Fumega, S., F. Scrollini, et al. (2011). Venciendo la Cultura del Secreto- Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina. Uruguay, Cainfo, Open Society Foundation.

- Gigler, B.-S., S. Custer, et al. (2011). *Realizing the Vision of Open Government Data. ortunities, Challenges and Pitfalls*. Washington DC, United States, World Bank, Open Development Technology Alliance.

- Grindle, M. S. (2010). *Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America*. HKS Faculty Research Working Paper Series. United States of America, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. **RWP10-025**.

- Hogge, B. (2010). Open Data Study- New Technologies. London, United Kingdom Transparency & Accountability Initiative**:** 45.

- Iacoviello, M., M. Tommasi, et al. (2002). "Diagnóstico Institucional de sistemas de servicio civil: Caso Argentina". Washington DC, United States, IADB Regional Policy Dialogue Public Policy Management and Transparency Network.

- Iglesias, G. (2005). "From crisis to reform to crisis again: Argentina's experience with public service reforms." *Public Sector* **28**(2): 32.

- Islam, R. (2003). "Do More Transparent Governments Govern Better?" . *Policy, Research working paper series*. W. B. Institute. Washington DC, United States of America, World Bank.

- Levitsky, S. and G. Helmke (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics* **2**(4): 725-740.

- Levitsky, S. and G. Helmke (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore, United States of America, Johns Hopkins University Press.

- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. London, United Kingdom, Russell Sage Foundation.

- Michener, G. (2010). *Surrendering Secrecy: Explaining the Emergence of Strong Access to Information Laws in Latin America*, University of Texas. **PhD**.

- Open Government Working Group (2007). 8 Principles of Open Government Data. Sebastopol, United States of America. **April 30th, 2012**.

- Open Society Justice Initiative (2007). "Court Ruling on Chile: Democracy Demands Maximum Disclosure of Information". Leído Abril 30, 2012, en http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/articles/chile_20071219.

- Phillip, G. (2003). *Democracy in Latin America: surviving conflict and crisis?* United Kingdom, Polity Press.

- Pizarro, M. (1999). "Information and Communication Technology in Public Expenditure Management". *Managing Government Expenditure*. S. Schiavo-Campo and D. Tommasi. Phillipines, Asian Development Bank.

- Pollock, R. (2006). The value of the public domain. London, United Kingdom, Institute for Public Policy Research**:** 18.

- Ramírez Alujas, Á. (2012). "Innovación en organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de colaboración abierta y participativa". *Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública* **19**: 5-50.

- Scrollini, F. (2011). Open Government Data: The Rise of a "web Institution"? *6th European Consortium for Political Research (ECPR) General Conference*. Reykjavik, Iceland, European Consortium for Political Research

- Snell, R. and P. Sebina (2007). "Information Flows. The real art of information management and freedom of information". *Archives and Manuscripts* **35**(1): 54-81.

- Tommasi, M. and E. Stein (2006). *Democratic Institutions, Policymaking processes, and the Quality of Policies in Latin America*. A New Development Agenda for Latin America. University of Salamanca, Spain.

- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2012). United Nations E--Government Survey 2012. E-Government for the People. New York, United States of Ameriva, United Nations.

- Vleugels, R. (2011). Overview of all FOI laws.

- Weaver, K. R. and B. A. Rockman (1993). *Do institutions matter? Government capabilities in the United States and abroad*. Washington DC, United States of America, Brooking Institution Press. http://www.brookings.edu/press/Books/1993/doinstitutionsmatter.aspx

- Weber, M. (1954). *On Law in Economy and Society*. Cambridge, Massachusetts, United States of America, Harvard University Press.

- Yu, H. and D. G. Robinson (2012). "The New Ambiguity of Open Government". *Princeton CITP/Yale ISP Working Paper*. United States of America, Princeton CITP/Yale ISP.



CAPÍTULO 4

¿QUÉ SON LOS DATOS ABIERTOS Y PARA QUÉ SIRVEN?

DATOS ABIERTOS: ¿QUÉ SON Y CUÁL ES SU UTILIDAD?

ALEJANDRO BARROS



ALEJANDRO BARROS

Es licenciado en ciencias de la ingeniería, con mención en computación, y máster en ciencias, también con mención en computación, de la Universidad de Chile. Durante los últimos 20 años ha sido consultor de diversas instituciones internacionales, contando entre ellas organismos de Naciones Unidas, como FAO, BID, Banco Mundial y Comunidad Económica Europea. En el año 2007 asume el cargo de Secretario Ejecutivo del Comité de Ministros para el Desarrollo Digital, el cual define la política pública para el desarrollo digital de Chile, para el período 2007-2012. Es académico asociado del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, y presidente del Consejo Nacional de Nombres de Dominio y Números IP de de ese país. Es autor de varias publicaciones y *papers*. Recientemente publicó el libro *polisDigital*, disponible en formato digital en www.polisDigital.info. Semanalmente está publicando en su blog sobre políticas públicas de desarrollo digital www.alejandrobarros.com.

Me han pedido que escriba sobre datos abiertos[1] y su importancia; la verdad es que el desafío es no menor, ya que se corren varios riesgos. El primero es escribirlo en *difícil*, esto es, mirarlo desde el enfoque sociológico, antropológico y/o politólogo, y el segundo es sobre simplificarlo. Otro error sería abordarlo con la mirada "geek", con un enfoque meramente tecnológico, esto es, hablar más de formatos y estándares que de actitudes de autoridades y de política pública finalmente.

Intentaré en el presente análisis abordarlo en forma más sistemática, y espero no cometer los errores anteriormente mencionados. Los datos abiertos son una práctica de la mayor importancia, tanto en el ámbito público como privado. En este documento lo abordaremos desde el prisma del mundo público, dado el contexto en el que se desarrollaron. Sin perjuicio de ello, muchos de los conceptos y elementos aquí planteados aplican al sector privado en el que la rendición de cuentas es un elemento central de su gestión. Tal es el caso de organismos que administran dineros públicos (transferencias directas, subsidios y otras formas), instituciones privadas que se deben a un grupo de personas, algunos ejemplos: empresas a sus accionistas, organismos sin fines de lucros a sus beneficiaros, por mencionar algunos, y en realidad cualquier organización que deba dar cuenta a un grupo de *stakeholder*.

Creo que existen muchos documentos que nos muestran el foco en tecnologías de la información (TI) de los

1 En muchos lugares no se ha traducido y se sigue utilizando el concepto inglés *open data*.

datos abiertos, y hoy por hoy la problemática y el poco avance no se encuentra en las herramientas TI. Probablemente el mayor desafío respecto de este tema es instalarlo en la agenda como un tema fundamental en la modernización del Estado. Me refiero a que este asunto le resulta relevante a la opinión pública y a buena parte de los líderes de opinión de nuestros países; el primer desafío es llevarlo a los ejes de poder del Estado.

El desarrollo digital de los Estados se inició hace ya algunos años, buscando fundamentalmente aumentar la eficiencia de su quehacer, digitalizando procesos y actividades con el objetivo de mejorar su desempeño y reducir los costos de operación. El foco eran los procesos de operación interna, denominados *back office*. Existía ese sueño del Estado Cero-Papel, al cual hoy muchos Estados de la región aspiran y muchas de sus iniciativas tienen como norte. Sin perjuicio de los beneficios de un Estado más eficiente, con ese objetivo han perdido de vista al ciudadano, y finalmente a la misión de su quehacer; esto también se refleja en otros espacios del mundo político lo cual ha llevado a una baja tasa de valoración por parte de la ciudadanía.

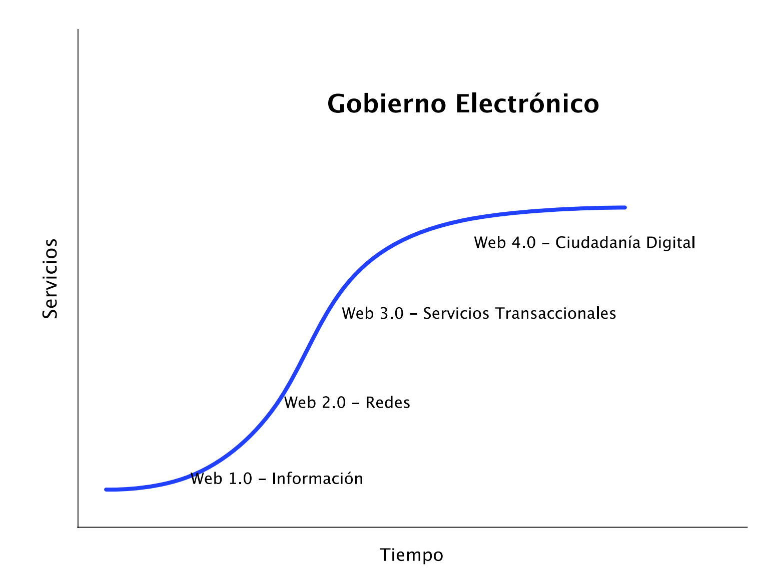
El desarrollo del gobierno electrónico ha estado fuertemente asociado a un modelo *gobierno-céntrico*, es decir, es el Estado el que dice cómo, en qué momento y de qué forma interactuar con los ciudadanos, siendo estos últimos meros receptores de servicios, las más de las veces de mala calidad y con beneficios dudosos. Pensemos en muchas de las interacciones que se establecen entre el Estado y el ciudadano para resolver las faltas de coordinación e interoperabilidad del primero. Pensemos sino en algunas solicitudes que algún servicio público (certificado) otorga con datos obtenidos en otro servicio público; en algunos casos se llega hasta el extremo de que las instituciones solicitan información que ya tienen, pero que no saben que la tienen.

Desde hace algunos años, y producto fundamentalmente de la presión del medio, el eje ha cambiado, poniendo al ciudadano al centro, lo que se ha dado en llamar un modelo *ciudadano-céntrico*. Este cambio se sustenta en una mejor identificación de la misión de

servicio del Estado[2] y de cuál es el nuevo rol del ciudadano, resultado de la madurez alcanzada y el aumento del nivel de empoderamiento que ha adquirido en los últimos años, mediante el uso y acceso a herramientas tecnológicas muy poderosas que hacen ver ese nuevo nivel de poder.

En este contexto, se da un proceso de modernización, que estuvo basado fundamentalmente en relaciones de tipo transaccional tales como declaraciones de impuestos, compras públicas y solicitud de certificados, entre otros. Surge así la necesidad de mejorar ese modelo de interacción, pasando a espacios menos transaccionales entre los cuales emerge la necesidad de entregar mayor acceso a la información que el Estado tiene y/o procesa; las exigencias de transparencia y acceso a la información pública aumentan significativamente en los últimos años. Según Caldas (2008), los servicios de información que brinda el Estado han evolucionado, desde un nivel muy básico de información, hasta el día de hoy en que las exigencias de acceso aumentan en forma exponencial.

[2] polisDigital, Alejandro Barros, 2012, http://www.polisDigital.info



Un conjunto importante de iniciativas legales y normativas han tenido lugar en los últimos años en la región para mejorar los niveles de acceso a la información pública, proceso que fuera iniciado por México con su ley de acceso a la información pública. Hoy buena parte de los países del área han seguido sus pasos y cuentan con un marco jurídico-normativo que regula el acceso a información en manos del Estado.

Pero la lógica de ese marco está más centrada en regular las solicitudes de información que en definir un modelo recurrente de entrega y acceso a los datos e información del gobierno a los ciudadanos en forma abierta; de hecho la gran mayoría de esos marcos jurídicos no define ni regula el concepto de *datos abiertos.*

En la actualidad, cada vez que el regulador en esta materia da cuenta de los avances del país, el argumento para ello son frases del tipo: "hemos recibidos X miles de solicitudes y se han resuelto a conformidad más del 90 por ciento", como lo muestra

la gráfica siguiente[3]. Pareciera ser que el paradigma de un Estado transparente y abierto es aquel que recibe miles de solicitudes de información por parte de los ciudadanos y responde el 100 por ciento de ellas, lo cual parece ser una meta no muy ambiciosa a estas alturas. Muchas veces nos encontramos con gráficas como la siguiente, que muestra el aumento explosivo de solicitudes a lo largo del tiempo (barra azul), y cómo la gran mayoría de ellas (barra roja) se resuelven a conformidad del solicitante.

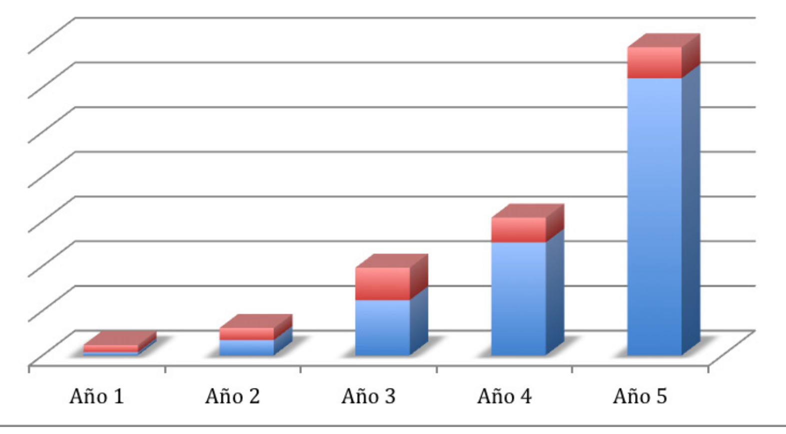


Ilustración 1: Ejemplo de Comportamiento Transparencia Pasiva.

La interacción entre el ciudadano y el Estado cada vez se hace más compleja, y no solo en una modalidad del tipo transaccional; como se mencionaba anteriormente, la OCDE[4] hace ya algún tiempo ha definido tres niveles de madurez para caracterizar dicha interacción, los cuales se grafican a continuación:

[3] Se trata de un ejemplo y los valores no representan a ningún Estado en particular.

[4] Citizen as Partners, OCDE, 2001.

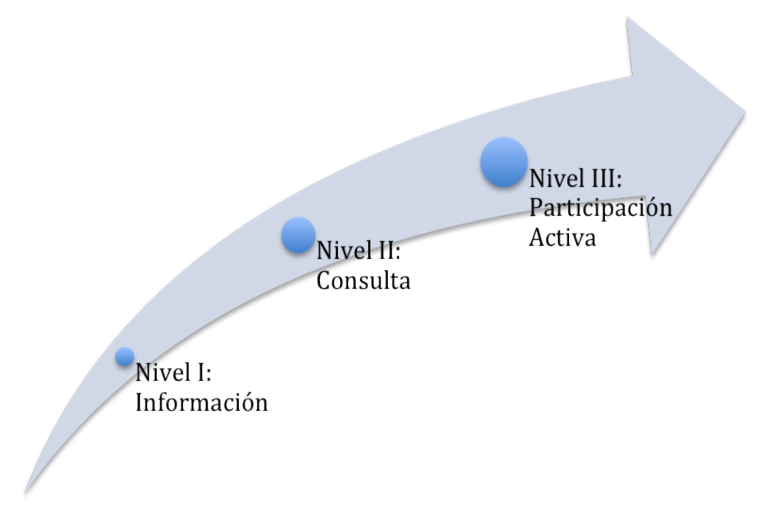
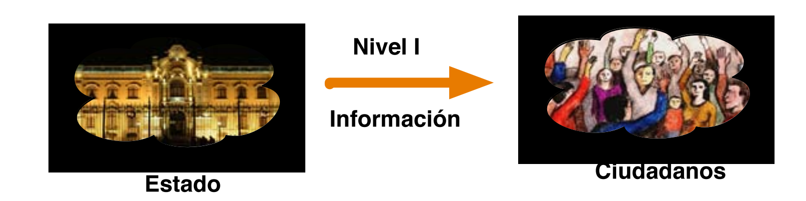


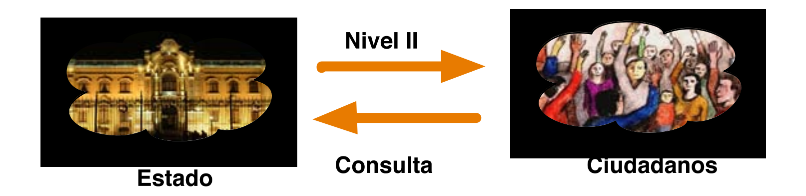
Ilustración 2: Niveles de madurez según OCDE

Primer Nivel: ***Información***



Relación en un sentido (de una vía), en la cual el Estado produce información y la entrega a los ciudadanos a través de diferentes canales de comunicación, tanto virtuales como presenciales. Este nivel cubre el acceso pasivo (modalidad *pull*) a la información desde la demanda de los ciudadanos hasta las medidas más activas (modalidad *push*) por parte del Estado para divulgar dicha información en forma de transparencia activa y otras modalidades.

Segundo Nivel: *Consulta*



Relación en dos sentidos (de dos vías), en la cual los ciudadanos retroalimentan al Estado a partir de la información que este pone a su disposición. Se basa en definiciones previas del Estado y es en él que inicia el proceso. El ciudadano tiene más bien un rol de retroalimentador del dialogo iniciado desde el Estado.

Tercer Nivel: *Participación Activa*



Relación basada en una alianza ciudadano-Estado, en la cual los ciudadanos participan activamente en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas. Se asume un rol activo de ambas puntas en un modelo de co-diseño y co-ejecución de políticas públicas.

Un elemento habilitante de la evolución en los niveles de madurez de la relación, como los definidos por OCDE, son las tecnologías de

información y comunicación, en particular la web, las cuales están jugando un papel determinante en este proceso de evolución.

Lo anterior genera dos consecuencias en términos del diseño de las políticas públicas y la modernización de los Estados, nos referimos a establecer nuevos modelos de servicios y a desarrollar políticas públicas que establezcan modalidades de gobierno abierto:

i. ***Nuevo modelo de servicios.*** Los servicios que presta el Estado a sus ciudadanos, sean estos en la forma de personas naturales o instituciones, deben diseñarse e implementarse teniendo como foco quién es el receptor de los mismos, y no quién los produce, para lo cual el Estado debe incorporar al momento de su diseño atributos esenciales de este nuevo enfoque:

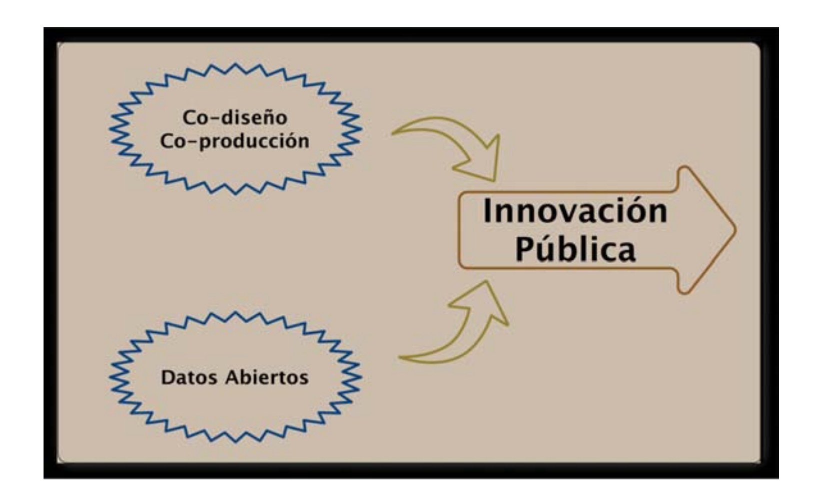
   a. *One-stop-shop* (ventanilla única).
   b. Múltiples canales de atención.
   c. Altos estándares de usabilidad.
   d. Interoperabilidad.
   e. Niveles de servicio definidos *ex ante*.

   Por otra parte, tanto el proceso de diseño como el de producción de esos servicios, en su forma tradicional, se encuentra en tela de juicio. Nuevas formas de diseñar y producir los servicios, con una mayor participación de los ciudadanos, es cada vez más frecuente[5]; el co-diseño y la co-producción de servicios están cada vez más al centro de estos procesos modernizadores.

ii. ***Gobierno Abierto***. Política pública que aglutina los conceptos de participación, transparencia y colaboración de los ciudadanos en las políticas

[5] http://www.alejandrobarros.com/innovacion-publica-y-sus-paradigmas

públicas. En este ámbito los datos abiertos juegan un rol relevante y se ha transformado en la forma de "tangibilizar" dicho enfoque. Esto es, dicho de otra forma: sin datos abiertos no existe gobierno abierto.



En el presente documento nos centraremos en el concepto de datos abiertos, en todo caso existen una fuerte correlación con el proceso de diseño de servicios. Para mayores antecedentes, se recomienda analizar lo que el Centro de Investigación en Innovación Pública, MindLab[6], el más avanzado en su área, está desarrollando en Dinamarca, el cual ha sistematizado nuevos esquemas de vanguardia en el diseño y evaluación de servicios con un enfoque ciudadano-céntrico.

6 http://www.mind-lab.dk/en

Datos abiertos

Hoy en día, cada vez más países han iniciado el proceso de adopción del modelo de gobierno abierto, que se sustenta en un cambio de paradigma frente a los datos que están en poder del Estado, transformándolos en públicos y promoviendo su acceso y uso por parte de los ciudadanos. Los gobiernos de Estado Unidos[7], Australia[8] y Reino Unido[9], por mencionar algunos, iniciaron este proceso hace ya un par de años. Hoy prácticamente todos los Estados miembros de la OCDE han definido y promovido prácticas y políticas públicas en torno a los datos abiertos, incluso se han desarrollado iniciativas de características internacional con el objeto de promoverlas, como es el caso del Open Governement Partnership[10], al cual se han adherido varios de los países de la región.

Los Estados, producto de su función, recopilan y producen grandes volúmenes de datos de todo tipo[11] (climatológicos, económicos, sociales, culturales y muchos otros), que generalmente se encuentran con accesos restringidos; en muchos casos ni siquiera se conoce su existencia, se encuentran en formatos no estandarizados y tienen una gestión bastante deficiente por parte del Estado[12]. Para validar esto basta con hacer algunas solicitudes de información y datos históricos. La gestión de archivos es un área que en muchos servicios públicos no tiene, o bien no se le asigna, la importancia que debe tener.

7 http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

8 http://agimo.govspace.gov.au/2010/07/16/declaration-of-open-government/

9 http://thenextweb.com/uk/2010/01/20/uk-government-open-data-revolution/

10 http://www.opengovpartnership.org/

11 The Future of the Goverment, WEF, 2011.

12 Tal como lo plantea el Presidente del Consejo para la Transparencia de Chile, Alejandro Ferreiro, en su análisis sobre la gestión de archivos - http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2012/10/895-487315-9-archivos-la-pata-coja-de-la-transparencia.shtml

El enfoque de datos abiertos busca cambiar esto, poniendo a disposición de los ciudadanos esa data. En el poco tiempo que lleva de ejecutarse, este tema ha demostrado que genera alto valor público. Daniel Lathrop y Laurel Rume, en su libro Open Government, plantean tres conceptos que me parecen fundamentales a la hora de entender el impacto del *open data*:

- *La información pública es una forma de infraestructura, con el mismo nivel de importancia que otras infraestructuras (agua, electricidad, carreteras).*
- *Debemos maximizar el valor público a partir de la data existente en manos del Estado.*
- *La magia de datos abiertos es que habilita la transparencia y la innovación*

Algunos ejemplos de esto son las múltiples *hackatones*[13] que han desarrollado Estados de la región. En este sentido creo que vale la pena mencionar la *hackaton* desarrollada por el Ministerio de Salud del gobierno federal de los Estados Unidos, denominada Health Data Initiative Forum, o comúnmente The Health Datapalooza[14], que ya va en su tercera versión. Estas sesiones de identificación de datos públicos en salud, y su potencial para el mercado, han producido innovaciones muy interesantes, como es el caso del *software* para equipos móviles, denominado iTriage[15]. Como se puede apreciar, en ese caso este es el potencial que presentan los datos abiertos:

- Habilitar a empresas, sociedad civil, academia y ciudadanos para generar valor a partir de los datos públicos.

13 http://es.wikipedia.org/wiki/Hackathon

14 http://www.hdiforum.org/page/show/462529-health-datapalooza-agenda

15 http://www.alejandrobarros.com/elementos-para-el-desarrollo-digital-de-salud

- Permite el control social de los Estados en sus diferentes niveles (federal, estatal y local) respecto de lo que están haciendo sus autoridades y cómo toman las decisiones, lo cual va en directo beneficio de la democracia.

- Finalmente responde a la pregunta: ¿por qué no? Si todos esos datos fueron obtenidos y procesados con mis impuestos, finalmente los propietarios somos los ciudadanos.

Por otra parte ya han sido demostrados los beneficios que este tipo de modalidades de acceso a la información pública tienen, entre los que podemos mencionar:

- Valor económico a partir de obras derivadas de esos datos, que implica mejoramiento de la economía y reducción del desempleo, entre otros.
- Reducción de los niveles de corrupción y, como consecuencia, mejoría en la eficiencia del uso de recursos del Estado.
- Empoderamiento de los ciudadanos para que puedan tomar mejores decisiones.

Al preguntarle al experto en materia de implementación de acceso y visualización de datos, Álvaro Graves[16], ¿cuál es el rol que tienen en la sociedad actual? y ¿cómo crees que se van a desarrollar a futuro?, respondió lo siguiente:

"Los proyectos de datos abiertos están recién comenzando a rendir frutos en los países pioneros en esta clase de iniciativas. Sin embargo, se ven beneficios en la creación de aplicaciones (por ejemplo en transporte público y comercio) así como en datos de soporte, que bajan los costos de desarrollo (por ejemplo, direcciones postales, información geográfica, etcétera). En este momento los datos abiertos no son críticos para muchos, pero esto ha ido

[16] Estudiante de doctorado en Cognitive Science at Rensselaer Polytechnic Institute, cuyo foco han sido las tecnologías asociadas a web semántica, linked data y los aspectos cognitivos de la web, en particular los modelos de datosd abiertos - http://graves.cl/

cambiando. En gran cantidad de casos se usan datos abiertos como complemento de datos inherentes a un negocio (por ejemplo, una lista organizaciones gubernamentales, listas de códigos postales, etcétera). Hoy ya existen tendencias incipientes a crear modelos de negocios basados en datos abiertos, tal es el caso de la aplicación Recollect.net[17], o bien, para fomentar la transparencia, tal es el caso de la fundación Ciudadano Inteligente, con su portal de monitoreo[18], en el cual se han utilizado diversas fuentes de datos para establecer potenciales conflictos de intereses de autoridades públicas.

Confusiones habituales

El acceso a los datos públicos es un proceso que debe estar normado y, si bien es bastante nuevo, ya cuenta con varios estándares internacionales. Hoy en día existen dos marcos de referencia para ello: las recomendaciones sobre información pública de la OCDE[19] y los ocho principios de datos abiertos, identificados por Tim O'Reilly en 2007 en conjunto con representantes de 30 países. Estos ocho principios son:[20]

> **Completitud**. Toda la data es pública, no solo lo que la autoridad estime pertinente, y por lo tanto no deben entregarse datos incompletos.
>
> **Procesada**. La fuente debe ser primaria (*raw data*), tal como fue obtenida la información y sin perjuicio de las adaptaciones necesarias para salvaguardar la protección de datos personales.

[17] Recollect es una aplicación (web y Smartphone) orientada a conectar autoridades de gobiernos locales con los ciudadanos, en la cual se les recuerda el día de recolección de basura, se informa de nuevos eventos y permite a los ciudadanos reportar diferentes situaciones y problemas de servicios. https://recollect.net/

[18] http://www.inspectordeintereses.cl/

[19] http://www.alejandrobarros.com/content/view/718580/Que-hacer-con-la-informacion-del-Sector-Publico-segun-la-OCDE.html#content-top

[20] http://www.opengovdata.org/home/8principles

Oportuna. Debe entregarse información que tenga una temporalidad adecuada. **Sin restricción de acceso.** Que la información esté disponible a todo tipo de usuarios.

Procesable. Esto es, que se entreguen datos estructurados, que puedan ser procesados por un computador.

De acceso no discriminatorio. Es decir, que la información esté disponible a cualquiera persona, sin necesidad de registro previo.

No propietaria. Esto es, que los datos no pueden estar en formatos asociados a alguna entidad, o bien que se requiera de algún tipo de herramienta propietaria para su uso.

Licenciamiento libre. Que la información no esté sujeta a ningún tipo de copyright, patente u otro tipo de derecho.[21]

Ahora bien, cuando contrastamos estos principios con la realidad de los Estados de la región es que vemos que existe una gran brecha. El comportamiento de los países del área está más bien marcado por el secretismo y la opacidad respecto de los datos en poder del Estado. Incluso, en algunos Estados que han dado pasos en la dirección correcta, los conjuntos de datos que se han puesto a disposición tienen la lógica de cumplir la norma, pero no su espíritu.

Un ejemplo reciente de ello fue la discusión que se dio en Chile respecto de los niveles de pobreza, utilizando como argumento los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica

[21] Un elemento que habría que incoporar a estos principios s un modelo de actualización de los datos, lo cual está vinculado al principio número 3 pero muchas veces por obvio se olvida.

Nacional, denominada CASEN[22]. Esta encuesta, que se desarrolla cada dos años en sus últimas dos versiones, ha presentado discusiones muy mediáticas entre el sector público y otros sectores de la sociedad. En su versión del año 2009, se declaraba en la prensa:

> *Un grupo de estudiantes secundarios, con la ayuda de su profesor, refutaron las conclusiones del Ministro de Hacienda respecto de la distribución del ingreso. Llegaron a esa conclusión producto del análisis de los datos publicados de la encuesta CASEN 2010.*
>
> *Diario La Tercera, Junio 2010*

En los últimos días fueron dados a conocer algunos de los resultados de una nueva versión de dicha encuesta y se pudieron observar en la prensa titulares similares al anterior.[23]

> *Un grupo de 30 economistas, encabezados por el profesor de la Universidad de Chile y la Universidad de Yale, Eduardo Engel, instaron al gobierno a responder una serie de preguntas técnicas sobre los resultados en pobreza e indigencia de la Casen 2011. En una declaración pública los expertos -casi todos con doctorados en universidades extranjeras- piden también que se haga pública lo antes posible la base de datos de la encuesta.*
>
> *Diario La Tercera, Agosto 2012*

22 http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php

23 http://diario.latercera.com/2012/08/18/01/contenido/negocios/10-116335-9-30-economistas-piden-al-ejecutivo-aclarar-metodologia-de-casen.shtml

Los cuestionamientos que se hacen a un instrumento tan importante para el diseño de políticas públicas afectan la credibilidad del Estado en estas materias. Cabe señalar que el comportamiento del Estado en estos asuntos mantiene un perfil secretista, incluso en gobierno de distinto signo político, como el del ejemplo. Pero lo más grave es que, incluso cunado se liberan los datos, como ocurre con los datos de la referida encuesta, luego de transcurrido algún tiempo esto se hace de una forma bastante poco "open data", como pueden apreciar.[24]

Cuando el Ministerio de Planificación dice que tiene los datos de la encuesta CASEN, lo primero que un ciudadano se pregunta cuando accede al sitio donde se encuentra dicha información, denominado "Casen Interactiva[25]", es:

¿Por qué debo demostrar que soy *un investigador,* como solicita dicho ministerio, para obtener la información?

i. ¿Por qué tengo que dar a conocer los objetivos de la solicitud de los datos?

ii. ¿Por qué tengo que tener un software específico para procesar la información (SPSS o Stata), o bien bajar un ejecutable con los datos?

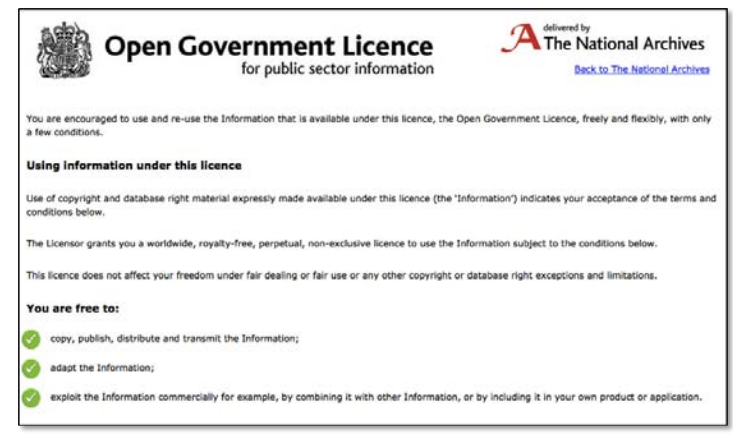
Algunos países han avanzado más allá del mero brindar acceso a los datos. El modelo open data ya ha demostrado que produce cambios importantes, no solo en el sector público, adicionalmente está generando sinergias en la innovación y el emprendimiento, como se mencionaba en el caso del acceso a datos públicos de salud en los Estado Unidos. EL Reino Unido fue aún más lejos, ya que a través de su organización *The National Archives* (Archivos

24 http://www.alejandrobarros.com/que-lejos-estamos-del-open-data

25 http://celade.cepal.org/redatam/paises/chl/mideplanii/Index.html

Nacionales) ha definido un modelo de licenciamiento de la data[26] que permite:

- copiar, publicar, distribuir y transmitir la información;
- adaptar la información;
- explotar comercialmente la información, por ejemplo, combinándola con otra o incluyéndola en algún producto o servicio.



Open Government Licence
for public sector information

delivered by The National Archives
Back to The National Archives

You are encouraged to use and re-use the Information that is available under this licence, the Open Government Licence, freely and flexibly, with only a few conditions.

Using information under this licence

Use of copyright and database right material expressly made available under this licence (the 'Information') indicates your acceptance of the terms and conditions below.

The Licensor grants you a worldwide, royalty-free, perpetual, non-exclusive licence to use the Information subject to the conditions below.

This licence does not affect your freedom under fair dealing or fair use or any other copyright or database right exceptions and limitations.

You are free to:

- copy, publish, distribute and transmit the Information;
- adapt the Information;
- exploit the Information commercially for example, by combining it with other Information, or by including it in your own product or application.

Ilustración 3: Licencia de Gobierno Abierto. Reino Unido.

No solo yo, como ciudadano, puedo acceder a la data pública, sino que además puedo usarla en términos comerciales. Este modelo permite que se genere emprendimiento en torno a los datos, y que los ciudadanos puedan desarrollar un modelo de negocios en torno a ellos; sí, como lo oyen: ¡ganar dinero con los datos públicos!

Para el mismo Graves, las principales trabas en la región para avanzar en esta materia, opinión que comparto plenamente, se centran en:

26 http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/

- En primer lugar, en la pérdida de poder por parte de las organizaciones al momento de entregar los datos, para lo cual adoptan una actitud de cumplir la letra de las normativas,[27] pero no su espíritu, publicando información parcelada, difícilmente procesable y, en muchos casos, con una temporalidad que deja mucho que desear.

- Por otra parte el modelo de datos abiertos se basa en un ecosistema, por lo tanto se debe potenciar a todos los actores involucrados, organizaciones gubernamentales, ciudadanía y medios de comunicación, entre otros, para su promoción y uso.

En mi opinión otras de las trabas están asociadas al excesivo rol del mundo jurídico en las regulaciones necesarias en esta materia. Existe una mirada exagerada, desde un punto de vista jurídico, de los datos en manos del Estado. Una forma de avanzar en esta materia puede ser el control social; esto es, usar alguno de los diferentes estándares, los anteriormente mencionados, o la categorización presentada por Tim Berners-Lee en la Gov 2.0 Expo de 2010, para categorizar:

Nivel	Descripción	Ejemplo
★	Un buen inicio, los datos son accesibles por la web. Son legibles por el ojo humano, pero la información no es procesable, debido a que se trata de documentos con estándares cerrados y, por lo tanto, no son reutilizables.	Archivo de datos de imagen producto de digitalización de documentos papel (pdf, jpg, etcétera)
★★	Los datos son accesibles por la web, en formatos legibles por un computador. En general se utilizan algunos productos propietarios para su publicación, por ejemplo, MS Office.	Archivo MS-Excel, Apple- Numbers.

27 http://www.alejandrobarros.com/duro-golpe-a-la-transparencia

★★★	Equivalente al nivel anterior, pero en el que no es necesario el uso de productos propietarios. Los datos pueden ser manipulados sin necesidad de un producto de software específico.	Archivo TXT o CSV.
★★★★	La data está en la web, vía URI únicas. Permite un control granular de los datos, se puede marcar (*bookmark*) y vincular (*link*).	Archivo RDF.
★★★★★	Los datos no solo están en la web, sino que además están vinculados con otra data y hacen uso del concepto de red. La data interconectada incrementa su valor y puede ser vinculada por otros sitios en forma transparente.	Archivo RDF y propiedades semánticas.

Probablemente una buena iniciativa sería realizar un ranking de los sitios de gobierno, utilizando las categorías de Berners-Lee, y luego difundirlo de la forma más amplia posible.

Conclusiones

Datos abiertos es una política pública muy nueva y por lo tanto todavía hay mucho que hacer en esta materia en términos de oportunidades de transparencia, emprendimiento, innovación y negocios, entre otros.

La posibilidad de que los ciudadanos puedan acceder a los datos públicos en forma simple va a impactar positivamente en nuestras sociedades, mejorando la democracia como resultado de mayores niveles de participación y compromiso, mejorando la economía, ya que se ha demostrado que el acceso a datos públicos permite realizar obras derivadas a partir de esa data, con su consecuente impacto en la innovación y el emprendimiento.

Los Estados de la región ya están tomando cartas en este tema, partiendo de establecer marcos jurídicos, como son las leyes de transparencia, que muchos han establecido. Estos son tímidos

pasos, pero van en la dirección correcta. Uno de los desafíos a futuro es complementar esas normas con marcos normativos de datos abiertos. En varias oportunidades he escuchado dudas de autoridades y hacedores de políticas públicas respecto a cómo iniciarse en este proceso. Creo que el documento *Diez elementos básicos para establecer una iniciativa de Open Data*[28] ayuda, entregando luces para iniciarlo, entre ellos podemos destacar:

1. *Liderazgo y fuerte soporte por parte de la administración.*
2. *Modelo de identificación y priorización de datasets.*
3. *Modelos y prácticas de licenciamiento abiertas y difundidas.*
4. *Uso de estándares internacionales de publicación de datos.*
5. *Portales y plataformas de publicación en la web por parte de los organismos del Estado.*
6. *Generación de interpretaciones y reportes estáticos.*
7. *Incentivos y generación de comunidades con intereses para el incentivo del uso de los datos.*
8. *Desarrollo de competencias en torno a los datos y su uso.*
9. *Mecanismos de retroalimentación entre quienes acceden y usan la data y quienes la producen.*
10. *Marco regulatorio para la promoción e incentivos de los datos abiertos.*

Algunas iniciativas interesantes en esta materia en nuestro país son las que están liderando la Biblioteca del Congreso y el Consejo para la Transparencia, con sus proyectos de *open data.* Es de esperar que estas organizaciones contagien al resto del Estado Chileno.

Los ciudadanos debiéramos estar alerta y hacer cumplir nuestros derechos en lo que a los datos en poder del Estado respecta, recordándole que, en lo que se refiere a la data pública, al Estado le corresponde solo su administración, y que la propiedad de estos es de los ciudadanos en su conjunto, salvo en casos muy excepcionales.

[28] http://www.opendataimpacts.net/wp-content/uploads/2012/08/Ten-Building-Blocks-of-an-Open-Data-Initiative.pdf

Bibliografía

- **BARROS**, Alejandro (2012). PolisDigital, http://www.polisDigital.info
- BASON, Christian (2012). Leading Public Sector Innovation.
- Open Goverment Partnership.
- Open Knowledge Fondation. http://vimeo.com/21711338
- Open Goverment Data. http://opengovernmentdata.org/
- **MOSSBERGER**, Karen, Tolbert, Caroline, McNeal, Ramona. *Digital Citizenship,* The MIT Press.
- **LATHROP**, Daniel (2010).Open Government, O'Reilly.
- OECD. *Recomendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information*.
- Gartner Group.
- Data.gov, Data.gov.uk, Data.gov.au, y otros sitios.
- "Ten Building Blocks of an Open Data Initiative, Open Data Impacts", *Research Note*, Vol 1. Issue 2.

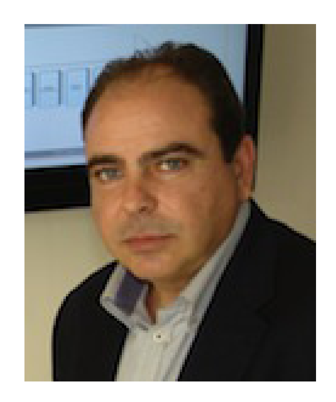
OPEN LINKED DATA: LA NUEVA FRONTERA

CARLOS DE LA FUENTE - MARTÍN ÁLVAREZ ESPINAR

Introducción

En este capítulo profundizamos en el fundamento técnico del buen uso de los estándares de la web para lograr la máxima eficiencia en los procesos de publicación y reutilización de la información del sector publico. Para dar una visión lo mas precisa de los últimos avances en representación y combinación de información basados en la estructura de la web, es necesario explicar los entresijos técnicos en los que se fundamenta. Por este motivo consideramos importante la introducción en este libro de divulgación sobre *open government*, de este capítulo que, aunque de contenido y expresión técnica, aborda un recorrido por las tecnologías actuales mas avanzadas en *open data* y, por ello, aunque resulte de lectura árida, pensamos que es fundamental a la hora de tomar decisiones --sobre todo para los responsables técnicos *open data*-- en cuanto al enfoque metodológico de representación y publicación de datos. Al final del capítulo se contará con una visión amplia sobre la oportunidad que supone publicar datos contextualizados semánticamente y que facilitan la reutilización y la creación de servicios avanzados, frente a la mera publicación de datos, tal cual existan, que añaden complejidad al proceso de reutilización frente al de publicación.

Los responsables *open data* normalmente deben decidir cómo publicar, y cómo se balancea en términos de complejidad técnica la carga de trabajo, para lograr el máximo beneficio en los procesos de reutilización de la información. La complejidad técnica puede caer del lado del reutilizador, al ser necesario un procesamiento exhaustivo de los datos publicados, o caer del lado del publicador si la exposición de los datos se realiza con la mayor calidad técnica posible.



CARLOS DE LA FUENTE

Es ingeniero técnico en informática y representante de CTIC Centro Tecnológico en el Comité Asesor de W3C. Desde hace 20 años ha estado vinculado a proyectos tecnológicos y en la actualidad funge como director del Área de Servicios Tecnológicos de CTIC, que centra su actividad en tres ámbitos fundamentales: *open data*, en virtud del liderazgo ejercido por CTIC dentro de W3C al lanzar el Grupo de Trabajo Internacional sobre eGovernment, donde uno de los focos principales es *open government data;* el segundo ámbito es la calidad Web, que tiene por objeto facilitar a la sociedad herramientas y servicios tecnológicos relacionados con los estándares W3C, especialmente accesibilidad web e independencia de dispositivo; por último, se avoca al desarrollo de procesos de madurez digital en entornos empresariales. Carlos de la Fuente es coautor del libro *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, publicado por CEPAL.



MARTÍN ÁLVAREZ ESPINAR

Es ingeniero en informática por la Universidad de Oviedo, con amplia experiencia en el desarrollo de aplicaciones web basadas en estándares. Funge como responsable de la Oficina del W3C en España y es consultor en CTIC. Compagina su trabajo en la Oficina del W3C con labores de consultoría sobre administración electrónica, concretamente ayudando a las administraciones públicas españolas en el desarrollo e impulso de iniciativas open data y reutilización de información del sector público, a través de los mecanismos de la Web Semántica. Participa activamente en grupos de trabajo de estandarización del W3C y del programa ISA (Interoperability Solutions for the European Public Administrations) de la Comisión Europea. En 2010 fue nombrado por el diario El Mundo como una de las 25 personas más influyentes en internet en España.

Esto implica que los costes del proceso de reutilización los soporta una u otra parte, en función del mecanismo de publicación elegido.

Publicar y reutilizar información se puede hacer de la forma más básica, pero a la vez menos eficiente. Lo que puede resultar inmediato, minimizando el esfuerzo para el organismo publico, se torna ineficiente y costoso para el reutilizador, sino se utilizan los estándares mas avanzados para la publicación de datos (Web semántica). Por ejemplo, publicar una planilla de cálculo en formato propietario incrementa el coste de reutilización que debe soportar el reutilizador para procesarla, ya que debe utilizar herramientas especificas para ello y la explotación de estos datos, en combinación con otros, resultará compleja. Sin embargo, si el publicador realiza el esfuerzo e introduce calidad en el proceso de publicación, incorporando tecnologías que permitan consultar, procesar y combinar datos para implementar servicios más complejos, permitirá al reutilizador implementar soluciones más eficaces, aumentando la eficiencia del organismo publicador y logrando un máximo rendimiento en procesos de interoperabilidad.

También es cierto que es fundamental el conocimiento de estas tecnologías por ambas partes, para que el proceso y la sostenibilidad de las iniciativas *open data* aporten los máximos beneficios en el medio plazo. Esto implica contar con la capacitación necesaria que, a la vez, resulta positiva ya que todo avance en el conocimiento, apropiación y buen uso de los estándares y estas tecnologías permite alcanzar el máximo potencial de la Web.

Como se verá más adelante en el capitulo, la solución está en el balanceo de las técnicas a utilizar en los procesos de publicación. Es necesario combinar adecuadamente ambas técnicas: publicar datos en crudo, tal cual están, lo que se conoce como *raw data*, o publicar datos en formatos estructurados no propietarios, que incluyan información de contexto y que faciliten su explotación gracias a la combinación con otros datos, lo que se conoce como l*inked data*. Determinados conjuntos de datos, de alto valor y potencial para su reutilización, deben seguir el camino de máxima calidad en el proceso de publicación. Para lograr la mayor eficiencia, los procesos de publicación deben ir acompañados de la

información técnica necesaria, para obtener el óptimo rendimiento de estas tecnologías.

En cualquier proyecto de apertura de información la exposición de los datos no se debe limitar a la publicación de los mismos, a través de cualquier medio o formato, sino que es necesario buscar soluciones eficaces y eficientes, que sean robustas y tengan en cuenta los principios de modularidad, redundancia mínima, escalabilidad e interoperabilidad, entre otras buenas prácticas.

La publicación de la información a través de formatos estándar y abiertos es uno de los fundamentos del *open data*, ya que es básico para permitir la libre reutilización de la información por terceros. Este requisito es necesario, pero no siempre suficiente, ya que, como complemento y para facilitar la reutilización, se deberían ofrecer a los reutilizadores unos esquemas de representación interna consistentes. Es por ello que cualquier iniciativa de apertura de datos debería intentar seguir una estrategia gradual, orientada a llegar al más alto nivel tecnológico, dentro de la clasificación de las cinco estrellas para la publicación de *open data*[1] propuesta por Tim Berners-Lee, el inventor de la Web, donde se reconoce el uso de estándares para la gestión adecuada de la información que se expone. El nivel más alto sería cinco estrellas, y se consigue identificando y definiendo, a través de descripciones semánticas, la información a exponer.

★ Cosas disponibles en la Web (en cualquier formato)

★★ Datos estructurados (Por ejemplo, Excel en lugar de una imagen de una tabla)

★★★ Formatos no propietarios (Por ejemplo, CSV en lugar de Excel)

★★★★ URLs que identifiquen cosas

★★★★ Enlazar los datos con datos de otros lugares

Escala de las 5 estrellas de Tim Berners-Lee

[1] Linked Open Data star scheme by example: http://lab.linkeddata.deri.ie/2010/star-scheme-by-example/

Aunque la excelencia tecnológica se consigue al exponer la información como datos enlazados, el tipo de formato de representación ideal dependerá de las necesidades de los agentes reutilizadores. No siempre el nivel más elevado –cinco estrellas– es deseable, ya que no todos los colectivos reutilizadores están familiarizados con esas tecnologías, o la información a publicar tiene un carácter especial y debería estar representada mediante mecanismos concretos, por ejemplo, servicios web o estándares XML, para representación de información geográfica.

Siguiendo una estrategia de publicación gradual, y teniendo en cuenta el paradigma de los datos enlazados como objetivo, se conseguirán los mayores beneficios, tanto para las entidades que publican la información como para los consumidores finales. Si se representa la información mediante estas tecnologías, y respetando los principios de la arquitectura Web,[2] se conseguirá que sea posible la navegación, tanto por personas como por máquinas, entre los distintos datos relacionados, y explorar nuevas vías para encontrar información relevante, además de proporcionar opciones de búsqueda y consulta mucho más sofisticadas. Gracias también a que los resultados de las consultas serán datos estructurados, y no solo simples textos o enlaces, podrán a su vez ser reutilizados por cualquier aplicación de forma automatizada.

Al unir la filosofía de los datos abiertos del sector público y las tecnologías *linked data,* se consigue el *government linked data*, una herramienta perfecta a la hora de favorecer la reutilización de información por parte de terceras personas, en formas completamente nuevas e impredecibles, y al proporcionar un modelo de datos flexible que permite integrar fácilmente la información proveniente de distintas fuentes.

Historia de la interoperabilidad

A lo largo de la historia de la informática, los estándares han sido la piedra angular en la interoperabilidad entre sistemas

[2] Architecture of the World Wide Web, Volume One: http://www.w3.org/TR/webarch/

distribuidos y heterogéneos. De la misma forma, la interoperabilidad entre reutilizador y publicador es crucial para la apertura de datos, ya que el objetivo de la exposición de los datos es la reutilización, muchas veces de forma automática, de los mismos por parte de cualquier agente.

El Lenguaje de Marcado eXtensible, o XML, fue uno de los primeros estándares publicados por el principal organismo estandarizador de la Web, el World Wide Web Consortium (W3C). La primera versión data de 1998, y desde entonces se ha convertido en parte esencial de las comunicaciones entre máquinas. El XML ha sido considerado por muchos expertos como el formato definitivo para la interoperabilidad, siempre y cuando se considere un esquema de representación de la información básico, compartido entre ambas partes: esquema XML. Estos esquemas están hechos *ad-hoc* para solucionar problemas concretos, lo que permite una interoperabilidad limitada por las siguientes razones:

- Existe ambigüedad lingüística. Ambas partes deben compartir exactamente el mismo esquema, por lo tanto, el idioma de representación del esquema.

- No existe flexibilidad a la hora de realizar una actualización o extensión del esquema. Cualquier modificación sobre el esquema anterior puede afectar a los sistemas que estén funcionando. Solo se considera una buena solución para problemas acotados, y sobre los cuales exista certeza que no cambiarán.

- La información solo se puede estructurar en forma de árbol, con las limitaciones que ello conlleva al no permitir conexiones flexibles entre la información representada en los documentos.

- Los esquemas XML están pensados para ser interpretados por máquinas, y es complicado ofrecer una representación fácilmente comprensible para los humanos.

A finales de los 90, Tim Berners-Lee, en busca del perfeccionamiento de la web tradicional –representada como una web de documentos enlazados– propuso una evolución de la misma como solución para el manejo de los datos, basándose en la representación semántica de la información y utilizando la arquitectura básica de la World Wide Web.[3] De esta forma, la Web se comportaría como una gran base de datos, que permitiese la interoperabilidad universal entre cualquier sistema procesado por máquinas, independientemente de las tecnologías utilizadas para el tratamiento de la información, la representación de la propia información (formato), y ofreciendo la potencia de la Web para hacer infinitamente escalable dicha base de datos.

Este nuevo concepto de web, acuñado como Web Semántica –o Web 3.0– es únicamente una adaptación de la web tradicional, basada en los mismos principios tecnológicos y funcionando de forma transparente para el usuario, pero ofreciendo gran potencia de procesamiento automatizado. El paradigma de vinculación entre datos representados de forma semántica da lugar al término *linked data*.

La Web Semántica ofrece la solución a las limitaciones expresadas anteriormente, ya que evita las ambigüedades del idioma, ofrece una flexibilidad plena a la hora de extender los vocabularios y esquemas, así como en la representación de la información.

Pioneros del open data

Dos son las iniciativas que a nivel mundial, y en un ejercicio de transparencia sin precedentes, iniciaron el camino hacia modelos de gobierno más abiertos, en los que el objetivo es utilizar las ventajas que ofrecen las tecnologías de la Web para impulsar la rendición de cuentas y la evaluación de políticas públicas, evolucionando la administración de tener la consideración de propietario de la información a cumplir el papel de gestor de la misma.

3 Architecture of the World Wide Web, Volume One : http://www.w3.org/TR/webarch/

- **Estados Unidos**, a través de la figura de Barack Obama, quien impulsó mediante una directiva de gobierno abierto la creación de un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, con el convencimiento de que dicha estrategia fortalecerá la democracia y promoverá la eficiencia y efectividad en el gobierno. Los pilares de la estrategia de Estados Unidos se basan en la publicación en línea de información gubernamental, la mejora en la calidad de dicha información, la promoción e institucionalización de una cultura de gobierno abierto y la creación de un marco común que le de soporte.

- **El Reino Unido**, mediante la figura de Gordon Brown y posteriormente de David Cameron, ha iniciado también un proceso de apertura, mediante la publicación de información que obra en poder de la administración, con el objetivo de ayudar a los ciudadanos a entender cómo funciona el gobierno y cómo se llevan a cabo las distintas políticas. La principal motivación, en el caso del Reino Unido, es el convencimiento de que esta información pública, de fácil acceso, ayudará a que los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones, y realicen sugerencias sobre las políticas de gobierno, basadas en la información recibida.

Ambas iniciativas comparten el objetivo común de publicar los conjuntos de datos de los que dispone la administración, de forma proactiva, y de que esa información vuelva a sus verdaderos dueños –la ciudadanía– en forma de servicios innovadores, creando al mismo tiempo procesos más eficientes de funcionamiento interno y externo que mejoren las operaciones e intercambios dentro de la propia administración.

Así pues, las iniciativas pioneras de gobierno abierto se basaron en un mismo concepto, los datos abiertos de gobierno o, lo que es lo mismo, la publicación de la información que obra en poder de las distintas agencias de la administración, haciéndola accesible a todo el mundo bajo las siguientes premisas:[4]

4 Open Government Data Principles: http://resource.org/8_principles.html

1. La información tiene que ser completa.
2. Los datos deben provenir directamente de la fuente, sin transformación alguna.
3. La publicación debe realizarse a tiempo para preservar el valor de la información.
4. La información tiene que estar disponible para el mayor número de usuarios posibles.
5. Los datos deben presentar una estructura mínima, que permita su tratamiento automatizado.
6. La publicación tiene que estar ausente de toda discriminación y disponible para cualquiera.
7. Los formatos de publicación deben ser no propietarios.
8. La información debe estar libre de restricciones de derechos de autor o patentes (o ser reutilizable mediante licencias de tipo “atribución”).

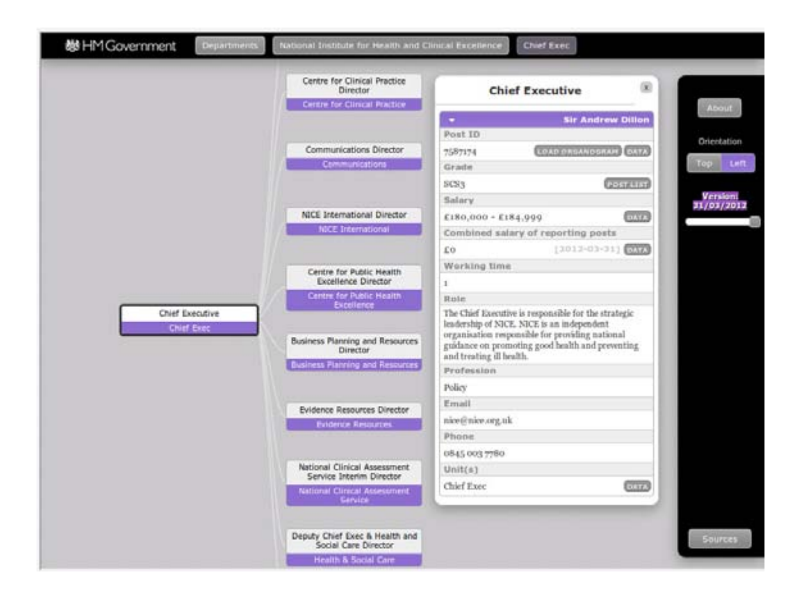
Si bien ambas iniciativas comparten el objetivo común de facilitar el acceso a la información y la interoperabilidad, y permitir su reutilización, su estrategia a seguir difiere en un aspecto fundamental ya que, mientras la iniciativa de Estados Unidos, bajo la dirección estratégica de Vivek Kundra, se centró inicialmente en la publicación de la mayor cantidad de información en el menor plazo posible, volcando la información en crudo, tal y como está disponible, en el caso del Reino Unido se realiza un tratamiento previo de los datos, parar reducir los esfuerzos necesarios en su posterior reutilización.

Linked Open Data en data.gov.uk

El gobierno británico, confiando en el asesoramiento de grandes expertos de la talla del propio Tim Berners-Lee, o el Profesor Nigel Shadbolt (Universidad de Southampton), diseñaron el proyecto de apertura de datos más completo de los que se conocen hasta el momento: data.gov.uk. Este no era un portal en el que se listaban más conjuntos de datos, ni que estos fueran más útiles que otros, sino que habían expuesto una gran cantidad de información básica –infraestructuras, servicios públicos, educación o geografía– en *linked data*, lo que se constituye como la iniciativa pionera de *government*

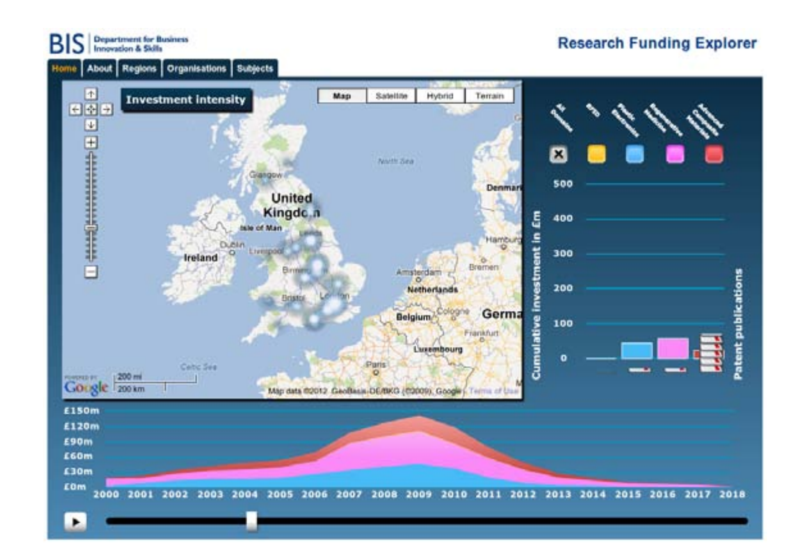
linked data, o datos del sector público enlazados. El gran éxito e impacto de este portal llevó al resto de las iniciativas incipientes a plantearse la estrategia de exposición de los datos.

Aunque el beneficio de la aplicación de los principios de los datos enlazados era patente, la ausencia de conocimiento en el manejo de estas tecnologías ponía en entredicho la utilidad de estos formatos. La respuesta por parte del gobierno fue formar a los desarrolladores para el uso de estas tecnologías semánticas y, a su vez, ofrecer un sistema alternativo para hacer las consultas eficientes, utilizando los servicios web tradicionales. Para ello se creó un mecanismo –interfaz de programación– que permite la consulta sobre el almacén semántico, y el procesar la información en formatos "tradicionales", como CSV o XML.



Organigrama del gobierno Británico[5], cuya información está representada en *linked data.*

5 Organogram Viewer: http://reference.data.gov.uk/gov-structure/organogram/



Visualización[6] de las inversiones para la investigación en Reino Unido.

Como evolución natural, tras meses de funcionamiento, la iniciativa estadounidense de datos abiertos (data.gov) apostó por la creación de una sección semántica dentro de su portal.[7]

Una base de datos global

Las tecnologías de la Web Semántica permiten representar, de una forma estándar, cualquier tipo de información, para que pueda ser gestionada por procesos automáticos: consultas, combinación de datos, inserciones, etcétera. El objetivo de todo esto es tener una gran base de datos global, con acceso desde cualquier dispositivo conectado a la Web.

6 Research Funding Explorer: http://bis.clients.talis.com/

7 Semantic Web Data.gov: http://www.data.gov/semantic

Esta base de datos es mucho más potente que una relacional, ya que ofrece la flexibilidad de extensión, sin modificar las estructuras existentes, brinda también mecanismos para añadir lógica a las relaciones entre recursos, lo que permitirá realizar operaciones de consulta avanzada, incluso inferencias. La representación de los datos no se hace de forma tabular, o en árbol –como en XML–, sino en forma de grafo. Esto permite relacionar recursos directamente, de cualquier forma.

Cómo se hace *linked data*

La clave para conseguir esta gran base de datos global es la identificación de los acervos y los vínculos existentes entre los distintos recursos de información y representarlos adecuadamente, para que personas y máquinas puedan procesar el contenido representado. Para ello se cuenta con las tecnologías de la Web Semántica del W3C,[8] una gran pila de tecnologías multidisciplinares que permiten realizar todas las operaciones sobre los recursos: identificación, definición, consulta, combinación, inferencias lógicas, etcétera. Para publicar información siguiendo los principios del *linked data*, [9] se debe cumplir con una serie de premisas:

- Identificación unívoca de los elementos de información mediante Identificadores de Recursos Uniformes (URI[10]).

- Proporcionar información útil cuando se resuelve un URI, describiendo los recursos, tanto en formato legible para los humanos –documentos HTML–, como mediante representaciones semánticas, siguiendo el modelo de la Infraestructura para la Descripción de Recursos (RDF).[11]

8 W3C Semantic Web: http://www.w3.org/2001/sw/

9 Linked Data design issues: http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html

10 Naming and Addressing: http://www.w3.org/Addressing/

11 Resource Description Framework (RDF): http://www.w3.org/RDF/

- Añadir enlaces a otra información para crear una auténtica web de datos enlazados, que permita descubrir nuevos elementos relacionados, a través de las referencias en forma de enlaces RDF.

Todas estas características son las que hacen del *government linked data*, una herramienta perfecta a la hora de favorecer la reutilización de información por parte de terceras personas, de formas completamente nuevas e impredecibles, al proporcionar un modelo de datos flexible que permite integrar fácilmente la información procedente de distintas fuentes.

Identificación de recursos mediante URI

Los identificadores basados en URI permiten establecer referencias en la Web para cualquier recurso, lo que ofrece una forma de identificación universal por medio de la cual cualquier máquina o persona puede designar conceptos, elementos físicos o virtuales, de forma unívoca.

Para una gestión óptima de la información, es necesario establecer esquemas de definición de los identificadores, considerados como patrones de diseño de los URI, adecuados para cada tipo de información que se identifique: vocabularios u ontologías, conceptos, instancias o individuos, conjuntos de datos, etcétera. Este esquema de construcción de los URI constituye una guía de estilo en la creación de identificadores, de forma que ofrece homogeneidad, coherencia y uniformidad en la representación de recursos semánticos.

Asimismo, una buena política en la creación de URI dictará recomendaciones para componer las cadenas de caracteres, donde los términos que las compongan incluyan información comprensible y significativa, que describa la naturaleza del recurso que se identifica, el organismo de procedencia u otra información que permita a los agentes reutilizadores interpretar el identificador, e inferir intuitivamente el tipo de recurso esperado tras el URI.

Las características básicas a tener en cuenta para la definición de un esquema de URI se recogen en la especificación de buenas prácticas del W3C para la utilización de URI en la Web Semántica.[12] Los requisitos necesarios para diseñar el esquema de URI son los siguientes:

- Se debe utilizar el protocolo HTTP,[13] de forma que se garantiza la resolución de cualquier URI en la web.
- La estructura de composición de URI debe de ser consistente y extensible.
- Los URI deben seguir una estructura de composición comprensible y significativa.
- No se debe exponer información sobre la implementación técnica de los recursos que representan los URI.
- Los URI deben cumplir el principio de persistencia, lo que significa que los que ya han sido creados previamente nunca deberían variar, y el contenido al que hacen referencia debería ser accesible. En el caso de necesidad de cambio o eliminación del recurso al que apunta un identificador, se debería establecer un mecanismo de información sobre su estado, usando los códigos de estado de HTTP. En el caso de poder ofrecer una redirección a la nueva ubicación del recurso, se utilizarían los códigos de estado HTTP 3XX, o para indicar que un recurso ha desaparecido permanentemente se utilizaría el código de estado HTTP 410.

A continuación se muestra un ejemplo de patrón de URI, que sigue estas buenas prácticas, así como un ejemplo de implementación que identifica a un recurso geográfico, como la Provincia de Madrid, donde se señalan la base del descriptor especifica, la procedencia del dato – en este caso, Gobierno Español (data.gob.es)–, el carácter de la información (un recurso), el sector al que corresponde esa información (sector-público), la temática del conjunto de datos (información sobre el territorio), el nombre del

12 Cool URI for the Semantic Web: http://www.w3.org/TR/cooluris/

13 HTTP – Hypertext Transfer Protocol: http://www.w3.org/Protocols/

conjunto de datos –o *dataset* – (provincia), y el identificador concreto de la provincia (Madrid).

Patrón de URI	http://{BASE}/{TIPO-RECURSO}/{SECTOR}/{TEMA}/{DATASET}/{ID}
Ejemplo	http://datos.gob.es/recurso/sector-publico/territorio/Provincia/Madrid

Cualquier URI puede representarse de forma simplificada, a través de las abreviaturas de nombres en sus espacios, comportándose como los espacios de nombres en XML. Por ejemplo, la propiedad "seeAlso", definida por el vocabulario del esquema RDF, se identifica a través del URI "http://www.w3.org/2000/01/rdf-schema#seeAlso", permitiéndose la representación simplificada "rdfs:seeAlso".

Descripción de los recursos

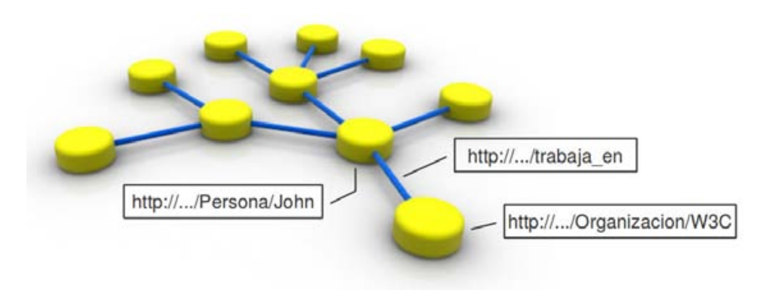
La definición de recursos se realiza semánticamente mediante el modelo RDF, o infraestructura de descripción de recursos, que permite representar a estos y sus relaciones entre sí. RDF no es un formato en sí, sino que existen múltiples variantes de representación, como RDF-XML14, N3,15 o Turtle,16 lo que permite el procesamiento automatizado de las representaciones.

Este modelo se basa en tripletas (sujeto, predicado, objeto) que permiten enlazar grafos de recursos en forma escalable y distribuida; por ejemplo, "John trabaja_en W3C". Cada uno de los elementos de las tripletas se identifica mediante URI, y se describe individualmente con RDF.

[14] RDF/XML Syntax Specification (Revised): http://www.w3.org/TR/REC-rdf-syntax/

[15] Notation 3 Logic: http://www.w3.org/DesignIssues/Notation3.html

[16] Terse RDF Triple Language: http://www.w3.org/TR/turtle/



Ejemplo de grafo RDF.

Para la definición en formato semántico es necesario disponer de un vocabulario u ontología que recoja, de una manera procesable automáticamente, la información sobre los tipos de recursos a los que se refiere el conjunto de datos (clases) y las características que definen a cada uno de estos recursos (propiedades). En ocasiones, para determinadas casuísticas, ya existirán vocabularios estándar, o de uso frecuente, que reflejen el ámbito semántico al que se refiere el conjunto de datos; otras veces, será necesario crear el vocabulario desde cero, o evolucionar los ya existentes.

Vocabularios

Desde el punto de vista técnico, estos vocabularios se definen utilizando el lenguaje RDF Schema17 (RDF-S), Web Ontology Language (OWL18), o más frecuentemente una combinación de ambos. Por su menor expresividad, RDF-S se utiliza sobre todo en vocabularios orientados a la compartición de datos entre distintas fuentes de información, mientras que OWL permite formular expresiones semánticas más ricas, pero técnicamente resulta más complejo y puede tener un soporte limitado por las aplicaciones de

[17] RDF Vocabulary Description Language 1.0: RDF Schema: http://www.w3.org/TR/rdf-schema/

[18] Web Ontology Language (OWL): http://www.w3.org/2004/OWL/

destino. Los vocabularios, al estar creados con estos mecanismos, son extensibles, y se posibilita la modificación o actualización futura sin la necesidad de grandes impactos en las implementaciones existentes.

De forma general, cuando exista un vocabulario aplicable al conjunto de datos, resulta preferible reutilizarlo o extenderlo para ajustarlo a la naturaleza de los recursos, en lugar de crear uno nuevo desde cero. Al reaprovechar un vocabulario ya existente se permite la interoperabilidad entre los agentes que los conozcan, y que los usuarios reutilicen los datos compartidos y puedan ser cruzados con datos de terceros. Hay varios criterios que deberemos tener en cuenta a la hora de seleccionar un vocabulario externo para representar los datos:

- **Uso frecuente**. Existen pocos vocabularios publicados como estándar, pero hay una serie de ellos que son internacionalmente reconocidos y ampliamente usados, como Dublin Core,[19] FOAF,[20] SKOS,[21] o vCard.[22] Los vocabularios de uso frecuente facilitan en gran medida la reutilización, por lo que deben tenerse en cuenta, siempre que su significado sea adecuado.

- **Cobertura y expresividad**. Debe valorarse si el grado de expresividad es suficiente para el nivel de desagregación de la información a representar, y si permite definir todos los conceptos y relaciones.

- **Actualización**. Debe tenerse en cuenta si el vocabulario a reutilizar está siendo mantenido activamente, y si existe una política clara de actualización, mecanismos de recepción de incidencias, etcétera.

19 DCMI Metadata Terms: http://dublincore.org/documents/dcmi-terms/

20 The Friend Of A Friend Project: http://www.foaf-project.org

21 SKOS Simple Knowledge Organization System: http://www.w3.org/2004/02/skos/

22 Representing vCard Objects in RDF: http://www.w3.org/TR/vcard-rdf/

- **Exposición adecuada.** El vocabulario a reutilizar debe estar publicado de la misma forma que cualquier recurso semántico, es decir, empleando URI resolubles para identificar las clases y propiedades que lo definan, y con descripción, tanto para máquinas, como documentación para las personas.

En el caso de que se cree o se extienda un vocabulario, siempre que se considere maduro y se comience a usar para el modelado de recursos, debería ser publicado en la Web, para posibilitar posteriores reutilizaciones por otras partes interesadas.

Sistemas de organización del conocimiento

SKOS (Simple Knowledge Organization System) es un vocabulario estándar que permite definir sistemas de organización del conocimiento, tales como glosarios, taxonomías, tesauros, etcétera. A través de SKOS se pueden definir modelos de la realidad, representados de forma semántica, que servirán para establecer esquemas de conceptos sobre dominios específicos.

En la actualidad ya son muchos los organismos que han puesto a disposición los esquemas de conceptos y vocabularios que gestionan. Entre estos destacan los vocabularios y taxonomías publicadas por la Biblioteca del Congreso (de Estados Unidos)[23], las bibliotecas nacionales alemana, húngara y francesa, la NASA, la FAO, el New York Times, y varios gobiernos en todo el mundo. El W3C mantiene una lista[24] de conjuntos de datos modelados con SKOS por todas estas organizaciones, y que expuestos en la Web para su reutilización.

23 Linked Data Service – Library of Congress: http://id.loc.gov

24 SKOS/Datasets: http://www.w3.org/2001/sw/wiki/SKOS/Datasets

Datos enlazados

Tras la representación de los recursos con datos propios de la organización –creación del grafo de recursos semánticos del dominio de información determinado– se recomienda el enriquecimiento de esta información mediante enlaces a otros conjuntos de datos existentes en la propia organización o en fuentes de datos externas. A esto se le conoce como *linking data*, o vinculación de datos, y es el objetivo principal del paradigma de los datos enlazados, ya que este enlace, a través de propiedades RDF, complementará y enriquecerá las descripciones de los recursos con información expuesta por expertos en dominios concretos.

La distribución de conocimiento permite a cada usuario de esta web de datos especializarse en su dominio, y utilizar libremente la información relevante para complementar sus recursos. Esto reduce costes y fomenta la innovación; cada agente podría centrarse únicamente en su ámbito y destinar sus esfuerzos a mejorar solo sus productos.



Varios dominios de información distribuidos en la web de los datos.

La relación que se establezca con las fuentes externas se definirá mediante propiedades acordes al tipo de información, y a la confianza en los datos enlazados. Puede utilizarse cualquier propiedad que se considere adecuada, preferentemente procedente

de los vocabularios recomendados o de los propios, considerando estrictamente el significado de la propiedad o término que establece el vínculo. Ejemplos de propiedades ampliamente utilizadas, que permiten hacer referencia a recursos con similitudes son: “rdfs:seeAlso”[25] y “owl:sameAs”.[26] La primera (*see also* o “ver también”) indica una referencia a un recurso similar al actual, mientras que la segunda (*same as* o “igual que”) define equivalencia entre los recursos enlazados. Ante la necesidad de indicar que un recurso es exactamente igual que otro, siempre que se confíe en la fuente, se recomienda usar la propiedad “owl:sameAs”.

Los datos enlazados en la práctica

Como se ha comentado anteriormente, uno de los principales retos para solucionar el paradigma de los datos enlazados es la interoperabilidad entre sistemas, algo necesario en las administraciones públicas debido al carácter multinivel y distribuido que tienen sus distintos órganos y a la necesidad de comunicación con agentes externos (otras administraciones públicas, ciudadanía o empresas).

Por lo general, los datos enlazados permiten una reutilización de la información con un esfuerzo menor que el que se requiere para la de datos en crudo y en formatos no semánticos. SPARQL es el lenguaje y protocolo que permite consultar y acceder a las bases de datos y procesar los datos enlazados, independientemente de donde se encuentren o de su carácter.

25 http://www.w3.org/2000/01/rdf-schema#seeAlso

26 http://www.w3.org/2002/07/owl#sameAs



Esfuerzo de publicación y reutilización en función del formato del dato.

Muchos organismos ya se están beneficiando de estas tecnologías y mecanismos, ya que son una gran ayuda en la fusión de empresas o en la reestructuración de las administraciones públicas, manteniendo los sistemas de información interoperables entre sí y permitiendo una plena integración de los datos sin costosas plataformas difíciles de mantener.

Otro caso de uso de los datos enlazados en la industria es la gestión eficiente de contenidos, basándose en los de agentes externos a la propia organización. El ente de comunicación británico BBC es uno de los pioneros en la adopción de los datos enlazados, no solo en su utilización interna para construcción de estructuras de la información o para la apertura de sus propios datos, sino reutilizando contenido procedente de fuentes externas. Portales temáticos, como BBC Music,[27] utiliza información procedente de la DbPedia (proyecto que ha permitido representar semánticamente los artículos de la Wikipedia)[28] y de MusicBrainz[29] para enriquecer su contenido sobre artistas, obras, etcétera.

27 BBC Music: http://www.bbc.co.uk/music

28 Wikipedia: http://en.wikipedia.org

29 MusicBrainz: http://musicbrainz.org

Evolución hacia el *government linked data*

El W3C está impulsando el *government linked data*, y prueba de ello es la existencia del grupo[30] que lleva el mismo nombre –o el acrónimo GLD– que está desarrollando directrices, vocabularios y tecnologías que faciliten la adopción de los datos enlazados por parte de las iniciativas de apertura de datos de las administraciones públicas de todo el mundo.

Aunque existen grandes beneficios para las administraciones asociados a la adopción de estas tecnologías, aún son escasas las iniciativas de apertura de datos basadas en *linked data*. Esta tendencia está cambiando y se experimentará una evolución notable en los próximos años ya que, con la introducción de nuevos estándares, como el HTML5 (lenguaje de creación de páginas web) que permiten incrustar datos en los documentos HTML, cualquier administración pública puede realizar la exposición de datos enlazados, asociados a la información ya existente en sus gestores de contenidos.

De forma transparente para las personas, los datos estarían incluidos en el documento web como microdatos,[31] o RDFa[32] (Resource Description Framework in Attributes), que es un mecanismo genérico para incrustar definiciones modeladas en RDF en los atributos de documentos basados en XML o en el propio HTML; ello propicia la generación de datos enlazados sin necesidad de infraestructura adicional al propio gestor de contenidos. Aunque son numerosos los casos de adopción de RDFa por parte de la industria, como son los buscadores, tiendas de comercio electrónico o redes sociales, como Facebook, aún son pocos los proyectos impulsados por iniciativas públicas que hacen apertura de datos usando esta tecnología.

30 W3C Government Linked Data Working Group: http://www.w3.org/2011/gld/

31 Microdata HTML5: http://www.w3.org/TR/microdata/

32 RDFa Primer: http://www.w3.org/TR/rdfa-primer/

El portal legislation.gov.uk,[33] impulsado por los Archivos Nacionales, órgano dependiente del Ministerio de Justicia del Reino Unido, es uno de los proyectos pioneros en la utilización de RDFa para abrir los datos públicos. Este portal ofrece toda la información sobre la legislación británica a través de un sitio web con servicios adecuados para la búsqueda de información por parte de personas y, a su vez, publica toda la información estructuradamente, y marcada de forma semántica, para que pueda ser procesada automáticamente.

33 legislation.gov.uk: http://www.legislation.gov.uk

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS ESTRATEGIAS DE APERTURA Y REUTILIZACIÓN DE DATOS PÚBLICOS

ALBERTO ABELLA

Introducción

Motivaciones

La apertura de datos del ámbito público y la posibilidad de su reutilización constituyen elementos clave para asegurar la transparencia de cualquier administración pública, y una oportunidad cierta de negocio para organizaciones privadas. Como se ha mencionado a lo largo de capítulos previos de este libro, la transparencia y la rendición de cuentas son unos de los pilares del gobierno abierto, junto con la disposición a la colaboración ciudadana y a la participación.[1]



Distribución geográfica de catálogos *opendata*. Basado en datos fundación CTIC.
Fuente: Elaboración propia a partir datos Fundación CTIC.

1 Principios de gobierno abierto.
http://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto#Conceptos_Clave_del_Gobierno_Abierto.5B2.5D



ALBERTO ABELLA

Es ingeniero superior de telecomunicaciones y máster en administración de empresas. Ha ejercido como consultor en tecnologías de la información y calidad y procesos, desde el año 1995. Posteriormente fue gerente de software libre, *testing* y *application management*, hasta el año 2005. Participó en el grupo de expertos en la OCDE, sobre innovación en *software*, y durante el periodo 2002-2006 publicó los tomos I, II y III del libro blanco del software libre en España. A partir del 2008 lanzó el calendario hispano de eventos abiertos. Dentro de su carrera profesional ha ejercido así mismo como director de alianzas para multinacionales del software y ha sido director de desarrollo corporativo de la fundación pública CENATIC (fundación pública para el fomento de las tecnologías de fuentes abiertas), siendo responsable de su arranque y puesta en funcionamiento. Ha sido y es profesor en tecnologías abiertas y apertura de datos en diferentes universidades, escuelas de negocio y asociaciones españolas, como la Universidad Carlos III, la Autónoma de Madrid, el Instituto Nacional de Administración Pública, la AEC y la EOI. Ha sido ponente en los encuentros Aporta (encuentro nacional de reutilización de información del sector público Español), y es ponente habitual en eventos del sector de reutilización de información del sector público, contenidos digitales, *software* libre y estrategias

open. Ha publicado el *paper* “Reutilización de la información pública y privada en España 2011”, donde se analiza desde una perspectiva divulgativa el estado de esta temática. Además de su actividad profesional, actualmente trabaja en su tesis doctoral sobre el impacto económico del *open data* y el *open government*. En su faceta personal es miembro de distintas organizaciones para la promoción de la transparencia como pro bono público, y ha colaborado en campañas como “Apadrina un diputado”. Actualmente Impulsa la implantación de la Open Knowledge Foundation en España.

En 2012, son todavía muy pocos los gobiernos o entidades públicas que puedan asegurar, o al menos estimar, cuantitativamente los beneficios de sus políticas de apertura de datos públicos,[2] además de que en muchos casos aparecen mezcladas con otras iniciativas, como la rendición de cuentas y la transparencia. Como vemos en la figura anterior, de acuerdo a los datos recogidos por la fundación CTIC, la gran mayoría de los catálogos publicados aparecieron durante el año 2011 (47 por ciento[3] de los inventariados a Julio 2012),[4] por lo que las métricas de sus efectos serían, cuando menos, incipientes.

Madurez de las iniciativas

Se trata, a pesar del incuestionable apoyo global[5] de los países democráticos, de una iniciativa todavía joven. En la mayoría de los casos la motivación y la justificación para la publicación de datos y el fomentar su reutilización se basa más en el apoyo a las libertades ciudadanas, bien por cumplimiento de legislaciones propias, o por declaraciones de transparencia, que realmente en una determinación efectiva del impacto beneficioso de dichas políticas.[6] Otro aspecto a destacar es que las políticas de promoción de la publicación de datos, en muchas ocasiones aparecen junto a políticas de rendición de cuentas, de transparencia, y en ocasiones de lucha contra la corrupción.

Con estos argumentos como justificación, la práctica de la totalidad de las iniciativas presenta una carencia de métricas

2 Open data: an international comparison of strategies . N.Huijboom , T.Van den Broek http://www.epractice.eu/files/European%20Journal%20epractice%20Volume%2012_1.pdf

3 El porcentaje se ha calculado con base en el número de catálogos, independientemente de su profundidad.

4 Fundación CTIC. http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/

5 Open government partnership. http://www.opengovpartnership.org/

6 OMB Open Government Plan Self-Evaluation, http://www.whitehouse.gov/open/around/eop/omb/self-evaluation (2010).

cuantitativas específicas, e incluso, también en muchos casos, de métricas cualitativas que puedan estimar adecuadamente su impacto. Por ello, son de destacar aquellos informes[7] que, al menos, analicen explícitamente algunos de sus aspectos.

Dificultades técnicas a las métricas de impacto

Como muestra, en el estudio de Fournier-Tombs[8] es técnicamente muy complicado el análisis del impacto general de los sitios de publicación de datos. En este caso las métricas analizadas incluyeron, además de los propios sitios, el impacto en foros y redes sociales. Y la conclusión es que las metodologías de uso (encuestas sobre los reutilizadores y usuarios) son de poca utilidad.

Complementariamente, Goetz y Jenkins[9] detectaron que las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas no tenían éxito en países no democráticos, y que el nivel de democratización influenciaba fuertemente su tasa de éxito. Otros factores que demostraban su influencia son la actividad de los medios y la unión a otro tipo de iniciativas ciudadanas, entre otros.

La cadena de valor

Sin despreciar las motivaciones referidas a las libertades ciudadanas, es claro que el impacto de la publicación de datos solo cobra

[7] Informe caracterización sector infomediario en España, 2010. http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/estudios-informes/estudio-de-caracterizaci%C3%B3n-del-sector-infomediario-junio-2011.
Estudio de caracterización del Sector Infomediario en España (Edición 2012).
http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/estudios-informes/estudio-de-caracterizaci%C3%B3n-del-sector-infomediario-en-espa%C3%B1-edici%C3%B3n-2012.

[8] Evaluating the impact of open data websites . Faculty of Information, University of Toronto . Knowledge Media Design Institute . 2011. http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1926201_code1713556.pdf?abstractid=1926201&mirid=1

[9] Referenciado en The Impact of Transparency and Accountability Initiatives. http://www.dfid.gov.uk/R4D/PDF/Outputs/Mis_SPC/60827_DPRGaventaMcGee_Preprint.pdf.

sentido para la sociedad si existe toda una cadena de valor que utilice la información y cree nuevo valor (social o económico) desde la publicación.

Conociendo esta cadena de valor podremos considerar de forma más adecuada aquellos indicadores que midan el impacto real de las políticas de publicación y reutilización de datos. La cadena de valor descrita en el esquema de la figura siguiente identifica a los distintos agentes y componentes necesarios para un adecuado despliegue de las políticas de datos abiertos.



Fuente: Rooter. Reutilización de información pública y privada en España.

Los publicadores

Los primeros de estos agentes son los propios publicadores, inicialmente ubicados en el ámbito público, pero que comienzan a ser complementados por publicaciones de datos del ámbito privado[10] y desde el tercer sector.[11]

10 http://data.worldbank.org/

11 Dbpedia. http://dbpedia.org/About

Desde el terreno público debería, inicialmente, surgir el mayor interés en conocer el impacto completo de sus políticas de publicación. No obstante, a Julio de 2012, no han desarrollado una normalización efectiva de estos mecanismos. Un esfuerzo incipiente puede encontrarse en la iniciativa Open Government Standards,[12] donde las políticas de publicación de datos son una parte de los componentes del gobierno abierto, como se indicaba en la introducción.

Si bien lo más común es que quienes publiquen sean los poseedores de la información, y por que sean las entidades públicas que la gestionan sean ellas los publicadores, también comienzan a ser relevantes otras fuentes de información, creadas con base en la agregación de datos aportados por los ciudadanos[13] (crowdsourcing),[14] o por empresas que liberan parte de esa información[15] para una reutilización parcial. Algunos ejemplos de fuentes pueden verse en estas referencias,[16][17] así como el tratamiento posterior que se ha hecho con base en esos datos.[18]Lógicamente sus distintas métricas de impacto deberán cumplir objetivos muy dispares.

12 http://opengovstandards.org

13 http://www.crowdsourcing.org/

14 http://openstreetmaps.org

15 Ejemplo en modo servicio, google maps. https://maps.google.com/

16 Adopta un senador https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AowzHU9kHzeudG9aSjVVOEQxVHpzR2E4ZDdhVXJLQlE&hl=en_US#gid=0

17 Adopta un diputado http://bit.ly/ruO6zn

18 Especial patrimonio diputados http://especiales.lainformacion.com/espana/patrimonio-diputados/



Esquemas de referencia

Marcos técnicos de referencia

La inexistencia de una normalización en cuanto a las métricas de impacto no significa que no haya esquemas de referencia, tanto en lo técnico como en lo legal. El primero comprende aquellas legislaciones, reglamentos técnicos, estándares y taxonomías bajo los cuales se publican los datos. Lógicamente, cuanto mayor sea el acuerdo entre entidades, mayor será la posibilidad de desarrollo de aplicaciones y formatos de reutilización de los datos publicados. Y, por tanto, supuestamente mayor sería su impacto.

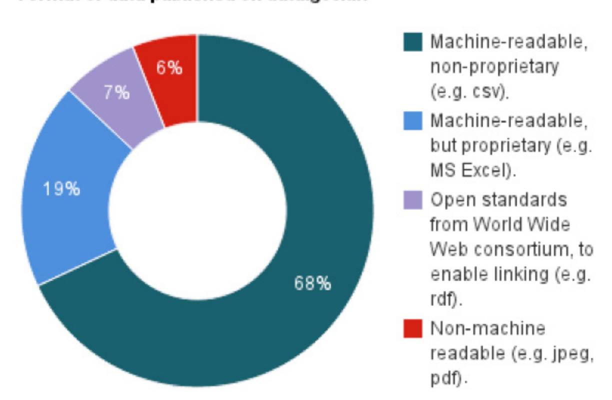
Sobre este punto existe cierto debate acerca de si el enriquecimiento con metadatos de la información publicada, para constituir los datos enlazados,[19] favorece su reutilización, o supone una barrera técnica para ello, o una barrera económica a la publicación de los datos. Sobre lo que si hay consenso es en lo referente a la necesidad de apertura de datos utilizando estándares técnicos abiertos[20] de publicación de los datos, de forma que se permita su reutilización sin depender de las soluciones tecnológicas de un determinado fabricante. Si bien es frecuente que la legislación consagre la utilización de dichos estándares abiertos (España,[21] legislación interamericana,[22] Chile) la publicación en formatos propietarios (.doc, .xlsx, etcétera) es muy frecuente.

19 Datos enlazados. http://es.wikipedia.org/wiki/Datos_enlazados

20 Definición k. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. http://www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf

21 Artículo 11. Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de Administración Electrónica http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf

22 Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información y su Guía de Implementación, CAPÍTULO 5: ADOPCIÓN DE POLÍTICAS Y SISTEMAS EFICACES DE GE STIÓN DE LA INFORMACIÓN PARA LA CREACIÓN, MANTENIMIENTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA . Apartado E. Tecnología. http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20101026/asocfile/20101026162846/agres__2607__sp.pdf



Marcos legales de referencia

Así mismo, para que exista una reutilización de información efectiva, y por tanto un impacto, hace falta una legislación que la promueva, proporcionando un marco estable en el que pueda ser la base de negocios y otras actividades, con seguridad jurídica.

Automatización

Además, deberían tenerse en cuenta las posibilidades de acceso automatizado a las fuentes de datos, de cara a garantizar una reutilización extensa y efectiva. Si bien este aspecto es poco tratado en los esquemas de publicación, fuentes de *open data*. Una métrica ponderada de estos tres aspectos puede encontrarse en algunas referencias[23],[24].

23 5 stars Tim Berners-Lee.

24 http://www.meloda.org/ methodology for assessing opennes in open data sources.



Infomediarios

Los infomediarios, empresas en muchos casos, pero también organizaciones del tercer sector, son los responsables de la adecuación al uso de los datos publicados en crudo. Si bien desde el ámbito empresarial el objeto es el beneficio económico propio, organizaciones del tercer sector (por ejemplo, Sunlight foundation)[25] pueden convertirse en infomediarios efectivos, bajo otras prioridades como la transparencia, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, etcétera.

Aplicaciones y servicios

Aunque las aplicaciones y servicios son el resultado de la actuación de los infomediarios,[26] merecen una definición propia, por cuanto constituyen los objetos a los que acceden los usuarios finales. Comprenden desde *apps* para dispositivos móviles hasta otro tipo de aplicaciones o servicios en línea, adaptables a las necesidades de cada usuario. Estos convierten los datos crudos liberados en comprensibles y utilizables por los usuarios finales. Y, como reflejan los estudios, hacen “visibles” los datos para la sociedad en general.

Usuarios finales

Los usuarios finales comprenden desde los utilizadores profesionales del ámbito empresarial, hasta empleados de la función pública, o ciudadanos interesados en determinados aspectos de la sociedad que les rodea.

En cualquier caso, como muestran los análisis realizados en algunos de los sitios de gobierno abierto, el acceso ciudadano a los

[25] http://sunlightfoundation.com/about/

[26] Entiéndase infomediario como cualquier entidad empresarial, social o ciudadano individual que trata y redistribuye información.

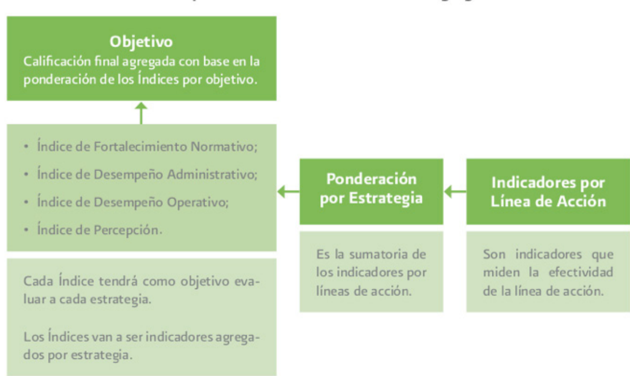


datos “en crudo” es muy limitado,[27] lo cual refuerza el hecho de que facilitar el tratamiento de los datos es un componente clave para conseguir el impacto de las políticas de gobierno abierto.

Indicadores de las políticas de apertura y reutilización de datos

Esquema general de establecimiento de indicadores

Como se anunciaba en el primer punto de este artículo, no existe una normalización internacional en la forma de establecer indicadores del impacto de las políticas de apertura y reutilización de datos. Un ejemplo de esquema conceptual[28] del establecimiento de indicadores relacionados con la publicación de datos podría ser el que se estableció en el programa nacional de rendición de cuentas, transparencia, y combate a la corrupción de México.



27 Visitas a los datos de criminialidad. Policía de Londres. https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AonYZs4MzlZbdGREU3Y1NlBaM0VTa1h6Si14amo1WFE#gid=2

28 Del programa nacional de México de rendición de cuentas, transparencia, y combate a la corrupción 2008-2012 (publicado 2009) http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/PNRCTCC/prctcc_2008-2012.pdf

No obstante, debería establecerse, además de estos indicadores de impacto, un plan global que de coherencia a todo el enfoque. En este plan nacional (o regional, o del ámbito identificado)[29] se debería describir también el apoyo que, desde el ámbito público, se va a prestar a la publicación de datos. De esta forma las inversiones del sector privado podrán tener una mayor garantía de entrar en uno con un futuro sostenible.

Dimensiones de difícil análisis

Probablemente las mayores carencias que presentan los análisis del impacto de políticas de publicación y reutilización de datos es analizar todas las dimensiones de la investigación. Es bien conocido, y generalmente el único analizado, el impacto económico de la generación y publicación de información por parte de las empresas infomediarias. Sin embargo son muy escasos las interpretaciones que incluyen, además, otros efectos positivos (o no)[30] como son:

- La mejora en la eficiencia de la economía por la disponibilidad de los productos de los infomediarios.
- La mejora en la eficiencia del sector público, ya que muchos de los usuarios finales de la información publicada son los propios organismos públicos.
- La reducción de las tasas de corrupción, al dificultar o acelerar la detección de datos sospechosos.
- La implicación ciudadana. El conocimiento efectivo de las actividades públicas, gracias a la publicación de información, permite que el involucramiento ciudadano aumente, y de ahí se genere una reducción en las protestas.

[29] http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/US_National_Action_Plan_Final_2.pdf

[30] Expertos de este informe cuestionan que la publicación de datos, por si sola, tenga efectos directos sobre la corrupción (http://www.soros.org/sites/default/files/open-data-study-20110519.pdf) y plantean la necesidad de implementar medidas complementarias.



- Reducción del fraude fiscal y de la economía informal. En el caso de que se hagan públicos datos de ámbito económico y fiscal, es posible un aumento en la dificultad de hacer fraude o de que se establezcan formas ilegales empresariales.
- Mejora de la prestación de servicios públicos, mediante la aportación de terceros que generan aplicaciones basadas en los datos públicos.

Aunque la disponibilidad de indicadores es escasa, hay otros factores que añaden complejidad al análisis: la interacción entre la publicación de datos y la disponibilidad para la acción de la sociedad que los recibe. Así se confirma en[31] la transparencia en la publicación de datos, que trae consigo efectos dispares en función del nivel de acceso de la población a la tecnología. Este análisis ha de ser llevado a cabo de forma continua, para evolucionar las informaciones que se están publicando y así priorizar los recursos hacia aquellas que realmente son utilizadas por los ciudadanos y los reutilizadores. No obstante los primeros análisis formales indican la dificultad práctica de llegar a mediciones trascendentes.[32]

Dimensión económica: impacto cuantitativo

El impacto económico del sector infomediario es el mejor estudiado y previsto en la literatura disponible. Por ejemplo, las estimaciones iniciales para la Unión Europea-25 y para Noruega estimaban

[31] Position paper: Including all audiences in the government loop: From transparency to empowerment through open government data . Martin J. Murillo Cape Breton University, Canada .
http://www.w3.org/2012/06/pmod/pmod2012_submission_18.pdf

[32] Position paper: Including all audiences in the government loop: From transparency to empowerment through open government data . Martin J. Murillo Cape Breton University, Canada.
http://www.w3.org/2012/06/pmod/pmod2012_submission_18.pdf

su potencial de volumen de negocio en 27 mil millones de euros (2006),[33] lo que suponía un 0.25 por ciento del PIB de esa zona.

Contrastando esa previsión (que supone un potencial de 2 mil 100 millones) con los datos reales, en España la estimación realizada en el informe publicado por red.es[34] estimaba el volumen de negocio entre 550 y 600 millones de euros para 2010, y en 2011 se ha reducido a un margen de 330 a 550,[35] lejos, en cualquier caso, de lo que se estimaba como potencial.

Indicadores de impacto cualitativo

Como indicábamos al comienzo del artículo, no hay una serie de indicadores de impacto normalizados, aunque en el arco mediterráneo ya hay algunas incipientes iniciativas[36] en ese sentido. Por tanto, podemos tomar como ejemplo algunos de los indicadores cualitativos, los identificados (exigidos) en la iniciativa *open government* de los Estados Unidos. Entre otros:

- Definición de los *datasets* de mayor valor.
- Indicadores de la promoción que se hace a la reutilización y la participación.
- Indicadores de la política de publicación y actualización de los datos.
- Indicadores de la detección de usos y necesidades entre los usuarios.
- Indicadores de cumplimiento de las políticas globales de normalización.

33 MEPSIR (2006). Measuring European Public Sector Information Resources. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/executive_summary.pdf

34 Caracterización del sector infomediario 2010. https://www.coloriuris.net/contratos/ec238b3f65f866719ab7f307c0541cfb

35 Caracterización del sector infomediario 2011. http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/info_sector_infomediario_2012.pdf

36 Harmonising Open Data in the Mediterranean through better Access and Reuse of Public Sector Information" – HOMER. http://www.homerproject.eu/

Resultados reales

La falta de indicadores reales de impacto, y por tanto de datos objetivos, puede socavar el apoyo a estas iniciativas en aquellos países o regiones donde no haya una legislación bien establecida, como ya ha ocurrido en algún caso,[37] o cuando exista, al menos provocar una reducción sustancial de los fondos aportados con la consecuente reacción de la sociedad civil.[38]

Como se ha planteado en los apartados anteriores, nos encontramos en un contexto donde las políticas de apertura de datos raramente se encuentran aisladas, y en la mayor parte de los casos se encuentran unidas a iniciativas de transparencia y rendición de cuentas, cuando no de gobiernos abiertos. Según la recopilación de J.Gaventa y R.McGee, esto son algunos de los ejemplos que sí han probado resultados:

Uganda e India. La monitorización continua, junto con otros factores, ha contribuido decisivamente a la mejora de la capacidad de respuesta de los servicios públicos, como por ejemplo el descenso del ausentismo en los profesores de las escuelas.

Uganda y Tanzania. La encuesta de gasto público, junto con la publicación web, ha reducido las "pérdidas" en los presupuestos.

Sudáfrica. La estrategia de libertad de información, que va más allá de la simple publicación de información, ha sido fundamental en reforzar otros derechos, como aquellos relacionados con el acceso al agua y la vivienda.

Pakistán. Las iniciativas presupuestarias de apoyo han contribuido a una mejor gestión de los fondos para la reconstrucción, tras el terremoto.

[37] http://www.extremadurareutiliza.es/ Antiguo portal de reutilización de datos, actualmente redirigido a la pagina del corporativo del gobierno extremeño.

[38] Reacción de la Sunlight Foundation ante la amenaza de reducción de fondos para el programa de gobierno abierto de los Estados Unidos. http://www.scribd.com/doc/51737235/Open-Letter-Congress-Must-Protect-Transparency-Programs-in-Budget-Negotiations.

Reino unido. La libertad de información ha podido contribuir a mejorar la toma de decisiones del gobierno, la comprensión de las necesidades ciudadanas, y el aumento de la confianza entre gobierno y ciudadanía. Destacando, en cuanto a resultados, las iniciativas de control presupuestario.

Diagnóstico

Dado que la mayoría de las iniciativas de publicación de datos tienen menos de 24 meses de existencia, el análisis de su impacto se encuentra en parámetros de acceso y, en menor medida, de utilización.

De la misma forma en que, cuando comenzaba la popularización de internet, se medían inicialmente las cantidades de personas que accedían a la red, pero no qué servicios utilizaban, ahora las métricas de publicación de datos se encuentran en esa misma fase inicial. Están centradas, desde la perspectiva ciudadana, en medir mayormente la cantidad de accesos (a *datasets*, a páginas; visitas únicas a los portales de reutilzalthough, etcétera), pero en menor grado en qué hacen los ciudadanos con esos datos, o en los efectos derivados menos directos, pero que podrían tener un impacto mucho mayor, tanto cuantitativa como cualitativamente. Es decir, en lugar de medir el número de propuestas aceptadas, la implementación de las mismas y sus consecuencias, se mide únicamente el acceso de los ciudadanos a la página de propuestas.

El análisis de los datos en Reino Unido,[39] por ejemplo, sugieren el uso minoritario de los *datasets* “crudos”. Lo que no es posible conocer, por la forma de liberación el análisis, es si esos accesos son desde aplicaciones específicamente generadas, lo que supondría que son enormemente importantes; no obstante, no son contabilizados.

[39] http://www.scribd.com/doc/89884318/Implementing-Transparency-Report-from-the-NAO

Así mismo, se aprecia que la publicación de datos "en crudo" no proporciona la información necesaria al ciudadano, sin un tratamiento y visualización apropiada de los datos, por lo que la generación de los reportes desde el ámbito civil, y con facilidades proporcionadas por los publicadores, sería una buena práctica.

Por otra parte, a la hora de estimar el valor de los *datasets* no se tiene en cuenta el efecto multiplicador de la disponibilidad de juegos de datos variados e inetrconectables.

Tampoco se analiza el acceso desde los propios *sites* de la administración como primer impacto de eficiencia sobre el propio funcionamiento de la administración.

Conclusiones

1. La juventud de las iniciativas de publicación de datos dificulta las métricas reales acerca del uso que se les da, y se centran más en el acceso.
2. La falta de indicadores específicos, que muestren el impacto de las políticas de publicación y reutilización de datos, compromete a largo plazo su despliegue y dificulta un dimensionamiento de recursos proporcionado.
3. La falta de una normalización de los mecanismos de publicación de información reduce su impacto en la reutilización, por los costes que impone a los reutilizadores.
4. El enriquecimiento de datos con metadatos puede considerarse una tendencia importante (*linked data*), pero todavía no generalizada.
5. El uso de los datos "en crudo" por parte de los ciudadanos en general es muy limitado, por lo que existe una clara necesidad de promover la reutilización profesional (tanto empresarial como ciudadana) para que las iniciativas de gobierno abierto alcancen su potencial.

Posiblemente la medición del impacto de las políticas de publicación y reutilización de datos requiera de nuevos métodos de valoración y de nuevos juegos de indicadores, de los que unos

tendrán carácter económico y social y otros serán de nuevo cuño. Exigirá, además, encontrar correlaciones entre unos y otros, para evaluar de forma adecuada el impacto. Todo esto en un marco de normalización, que permita comparar los esfuerzos y tendencias de unas iniciativas frente a otras.

HACIA UNA RUTA CRÍTICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE DATOS ABIERTOS

ALEJANDRA NASER - GASTÓN CONCHA FARIÑA

Resumen

Las instituciones de la administración pública deben proporcionar sus datos de forma que posibilite un fácil acceso y reutilización por parte de los ciudadanos, de las propias instituciones públicas y de las empresas privadas. El uso de estos datos por parte de la sociedad genera valor mediante la creación de aplicaciones innovadoras, del cruce y búsqueda inteligente de información que las instituciones del Estado no tienen capacidad, ni obligación, de proporcionar, incrementado colectivamente el bien común.

Para que este objetivo se cumpla, se debe tener una hoja de ruta que les entregue a las instituciones públicas ciertas pautas sobre cómo preparar la entrega de los datos públicos en formatos digitales, de manera que cada actor utilice procedimientos comunes que permitan la entrega de datos normalizados, estandarizados y homogéneos.

El presente capítulo muestra algunas experiencias de gobiernos e instituciones que han sido pioneros en la implantación de datos abiertos, e intenta dar algunas pautas y características mínimas sobre cómo abordar la preparación y exposición de datos públicos, de manera que las instituciones gubernamentales utilicen algunos procedimientos y prácticas comunes que garanticen una adecuada reutilización de la información.

Introducción

En los últimos dos años ha comenzado una verdadera revolución en materia de acceso a la información pública por



ALEJANDRA NASER

Es ingeniera civil informática y máster en tecnologías de la información. Se desempeña como profesional permanente de las Naciones Unidas y es experta de la CEPAL en materia de gobierno electrónico, evaluación de programas y gestión pública. Lidera proyectos de cooperación técnica en los países de la región en temas de gobierno electrónico, gobierno abierto y datos abiertos. Asimismo, capacita en los cursos nacionales e internacionales del ILPES en materias de gobierno electrónico, gobierno abierto, transparencia gubernamental, datos abiertos, integración de sistemas, evaluación y uso de indicadores en el sector público y su aplicación en temas de gestión pública, como planificación estratégica, gestión basada en resultados y evaluación de programas públicos. Tiene como punto focal en CEPAL, en la UNPAN (United Nations Public Administration Network), la disciplina del gobierno electrónico. Entre sus publicaciones recientes destacan: “Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región”, *Serie de Gestión Pública de la CEPAL* Nº 74, marzo 2012; “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”, Documento de Proyecto ILPES-@LIS2. Febrero 2012, y “El gobierno electrónico en la gestión pública”, *Serie de Gestión Pública de la CEPAL* Nº 73. Abril 2011.
Alejandra.naser@cepal.org



GASTÓN CONCHA FARIÑA

Es ingeniero civil industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y *master of science in management of technology*, por la Sloan School of Management del MIT.

Posee una amplia experiencia docente y en gestión académica en universidades en Chile. En el año 2009 creó el Centro de Gobierno Electrónico de la Universidad Técnica Federico Santa María, desde donde ha publicado diversos trabajos de investigación en el área. En el ámbito de la consultoría para el sector público se inicia con el desarrollo y lanzamiento del primer portal público de compras electrónicas en Chile, que luego dio lugar al actual Chilecompra. Es consultor para diversos países de la región en temas relacionados con gobierno electrónico, datos abiertos y compras públicas, y ha sido contratado por diversos organismos multilaterales, como el BID, el Banco Mundial y la OEA. Fue responsable del componente de gobierno electrónico en CEPAL, en el marco del proyecto @LIS 2, financiado por la Unión Europea. Actualmente se desempeña como Director de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Santo Tomás, en Santiago.
gconcha@santotomas.cl

parte de los ciudadanos. A esta revolución se le ha denominando "Open Data" o "Apertura de Datos", y consiste en poner a disposición de la sociedad los datos de interés común de la ciudadanía para que, de cualquier forma, esta pueda desarrollar una nueva idea o aplicación que entregue a su vez nuevos datos, conocimientos u otros servicios que el gobierno no es capaz de ofrecer. Esta revolución ha generado un nuevo paradigma, a través del cual el Estado ya no se encarga de generar todas las aplicaciones necesarias para los ciudadanos, sino que, por el contrario, es la sociedad misma quien las crea para sacar un mayor provecho de los datos que el Estado deja a su disposición.

Un requisito importante para el lanzamiento de una iniciativa de esta naturaleza es, en primer lugar, la voluntad política de disponer de una ley que permita y regule la reutilización de la información del sector público y, en segundo lugar, que se cuente con una infraestructura tecnológica que admita la interoperabilidad entre las agencias; ello hace más valiosos los datos y más fácil que deriven en nuevos usos. Sin embargo, compartir datos requiere, en muchos casos, del uso de estándares. La inversión en una plataforma de interoperabilidad produce beneficios para la gestión del propio gobierno, como lo muestra un estudio de Microsoft.[1] Disminuye los tiempos de transacción, haciendo que el gobierno sea más eficiente al entregar servicios a los ciudadanos, lo que en definitiva tiene un impacto en el producto interno de los países, como lo muestra también estudio el mencionado. Adicionalmente, hay otros beneficios al hacer interoperables los sistemas de gobierno, por ejemplo, la mejor calidad de los datos, la mayor oportunidad en la entrega de la información, al agilizarse el proceso y, finalmente ventajas no tangibles, como ganar una mayor confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

La necesidad de estimular la reutilización es también una tarea clave, pues permite impulsar la capacidad de innovación de desarrolladores e infomediarios. De acuerdo con la Fundación

1 *The Economic Impact of Interoperability*, Lorenzo Madrid, 2008.

CTIC,[2] el impulso de las políticas, más la disponibilidad de estándares tecnológicos maduros, como la Web Semántica, están posibilitando una gran revolución en la forma de distribuir y consumir información pública, donde no solo las webs estarán enlazadas entre sí, sino también los datos, reduciendo drásticamente el costo de la reutilización y haciendo muy sencilla su integración a futuras aplicaciones. Siguiendo con la opinión de CTIC, se debe conformar una suerte de ecosistema entre el gobierno, las empresas y la ciudadanía para fomentar el consumo de información pública y contribuir así al bienestar social. Reforzando lo anterior, y en palabras de Robinson y Yu (Robinson and YU, 2010), publicar datos en forma estructurada es solo una condición necesaria para disponer de nuevas aplicaciones y servicios; en la mayoría de los casos no es realista esperar que la innovación se produzca de manera automática. Se requiere, por lo tanto, disponer de un plan de acción para estimular el consumo del conjunto de datos entre las empresas infomediarias, promoviendo la creación de nuevas aplicaciones e impulsando un nuevo sector económico, teniendo como ejes una vertiente técnica y otra de negocios. De acuerdo a CTIC, promover la interoperabilidad y transparencia entre las entidades públicas debe ser un elemento fundamental del plan.

Otro de los componentes que se requieren es recabar información del público para saber cuál es la información más relevante para ellos, incorporando a los canales habituales de participación a las redes sociales. Proporcionar datos abiertos no crea su propia demanda, los proyectos de datos abiertos tienen éxito allí donde satisfacen la demanda existente de información y compromiso (Robinson, Yu, 2010). En suma, debe existir una asociación activa entre el gobierno y los actores privados. Luego, se hace necesario difundir los esfuerzos realizados por la administración pública. El plan que propone CTIC, termina con disponer puntos de acceso (Portales de datos abiertos) y la medición y seguimiento del impacto del plan de acción. Para esto último, se requiere definir una serie de indicadores que faciliten la medición y cumplimiento de los objetivos del plan.

2 http://www.fundacionctic.org/servicios/open-government

En este contexto, se intenta recoger algunas recomendaciones para afrontar esta compleja tarea y sintetizar en una hoja de ruta la implantación de una suerte de ecosistema de datos abiertos entre el gobierno y la comunidad interesada (*stakeholders*). Deseamos entregar una guía que permita a las entidades del Estado implementar procesos de apertura de datos públicos y, de esta manera, facilitar el desarrollo de servicios de valor agregado por parte de terceros.

El abordaje de los países pioneros, ¿lecciones aprendidas?

Tradicionalmente nuestra región no se ha caracterizado por estar a la vanguardia de las grandes tendencias en ciencia y tecnología, y naturalmente el uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la gestión gubernamental tampoco escapa a ello. Lo anterior, sin embargo, tiene una ventaja obvia: nos permite iniciar un camino conocido, pero evitando los errores y adaptando las buenas prácticas a la realidad de nuestra región. Esta técnica es muy conocida, se denomina *benchmarking*, los japoneses, y hoy los chinos, son un ejemplo notable de uso del *benchmarking*. En síntesis no se trata de un simple *copy-paste* sino de hacer una copia "inteligente" de esta técnica, adaptando e incorporando aquellas prácticas que sean más viables, dado el contexto de nuestra región.

Teniendo esto en mente, hemos escogido un conjunto de iniciativas de gobiernos e instituciones que han sido pioneros en la implantación de datos abiertos, y que estamos convencidos nos pueden dar interesantes luces sobre como transitar en la apertura de datos. Por ejemplo, saber en qué sectores debemos abrir los datos, cuáles aplicaciones son más viables, qué precauciones es necesario tener, cuáles son los factores críticos de éxito, cuáles son los aspectos organizacionales que facilitan el proceso, ¿son necesarias algunas leyes?, etcétera. Al mismo tiempo, puede ser también interesante identificar los fracasos, o al menos las iniciativas de bajo impacto y de mucho esfuerzo, que quizás conviene dejar de lado. Un excelente sitio que nos permite orientarnos al respecto es el mapa de catálogos que mantiene la Fundación CTIC.[3]

[3] http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/

A la fecha de este artículo había 173 catálogos de iniciativas de apertura de datos, que están distribuidas en seis niveles, e identificadas desde cero hasta cinco estrellas que representan lo siguiente:

0 estrellas: un simple enunciado, 7 iniciativas.
1 estrella: Publicaciones en cualquier formato, 13 iniciativas.
2 estrellas: Datos estructurados, 18 iniciativas.
3 estrellas: Formatos abiertos, 107 iniciativas.
4 estrellas: Datos en formato RDF; 18 iniciativas.
5 estrellas: Datos enlazados, 10 iniciativas.

Es interesante notar que, si consideramos solo las iniciativas con tres o más estrellas, los países que destacan son Estados Unidos, con 26 iniciativas, España, con 16, y Canadá con 12. Entre los países de la región con alguna iniciativa, y con tres o más estrellas, están Perú, Chile, Brasil, Colombia y Argentina. Llama la atención que Chile y Argentina poseen una iniciativa con el nivel máximo de cinco estrellas.

Este es un criterio más bien cuantitativo y naturalmente es imperfecto, sin embargo, por su simplicidad es suficiente para nuestro objetivo, que es intentar identificar lecciones.

Otro aspecto interesante de destacar es qué tan antiguas son las iniciativas, vemos que la gran mayoría comienza el 2009, cuando se registran 22 iniciativas, aumentando considerablemente en los años siguientes, y llegando en el 2012 al número de 80.

Por su experiencia internacional, la Fundación CTIC sin duda constituye un referente importante a la hora de lanzar iniciativas de datos abiertos. Ellos disponen de un decálogo de buenas prácticas[4] que seguramente nos puede también dar luces para nuestro propósito. De este conjunto de recomendaciones quisiéramos destacar tres: 1. Exponer un mínimo conjunto de datos donde la

[4] http://red.gnoss.com/comunidad/OpenData/recurso/Decalogo-Open-Data/e350c5b3-78ec-470e-b5aa-a0af9bb0a594.

entidad tenga competencias, 2. El compromiso de servicio de actualización de la calidad de los datos y 3. La evangelización en la educación en el uso de los datos. Para la primera, la ventaja es evidente: producir un impacto rápido con aquellos datos que la entidad se siente más familiarizada, siguiendo una suerte de estrategia piloto con un conjunto de datos acotado, evitando un esfuerzo que distraiga los habitualmente escasos recursos de que disponen las entidades públicas. En segundo lugar está el compromiso de sustentabilidad del catálogo, aspecto que muchas veces tiende a olvidarse por diferentes razones: falta de presupuesto, excesiva rotación de los encargados, etcétera. Es importante dejar establecido en el presupuesto, e incluso en las normativas, la necesidad de destinar recursos para la sustentación de la iniciativa en el largo plazo. Finalmente, la capacitación, pero más que eso, al usar la palabra evangelización, CTIC está indicando un proceso continuo, no solo de capacitación, sino también de seducción a las autoridades que toman las decisiones, para que exista un decidido compromiso de asignar los recursos suficientes a la iniciativa. Asimismo, la capacitación debiera permear hasta tal punto las entidades gubernamentales que posibilite la redacción de normativas y dictámenes que hagan muy difícil volver atrás, de manera que las nuevas prácticas se entronicen en la organización, generando con su recurrencia una nueva cultura del manejo de los datos.

Luego de esta introducción, a continuación sistematizaremos un resumen de las principales lecciones que rescatamos de la experiencia internacional.

Lección I

Liderazgo y voluntad política

Para este punto el ejemplo más conocido es el liderazgo que asumió el presidente Obama con el famoso Memorándum, en diciembre del año 2009, donde señala más o menos textualmente lo siguiente: Dentro de 45 días cada agencia deberá identificar y publicar *online*, y en formato abierto, por lo menos tres conjuntos de datos de alto

valor, que no hayan estado previamente disponibles, ni *online* ni en formato descargable. Luego, debían crear un sitio web de *open data*, para posteriormente publicar sus planes. En paralelo, el gobierno revisaría las políticas de información existentes.[5] El mensaje fue claro y directo, se complementó con una estrategia basada en solo tres pilares: transparencia, participación y colaboración. Los resultados están a la vista, el mundo los puede apreciar.

Lección 2

Mayor eficiencia en la gestión pública a través de proyectos colaborativos con la ciudadanía

Un aspecto singular que tienen las iniciativas de datos abiertos es que el protagonista ya no es más el gobierno, como era el caso de los proyectos clásicos de gobierno electrónico. Ahora el centro está en el ciudadano, no como un receptor pasivo de los avances tecnológicos asociados a la mayor eficiencia de los servicios públicos, sino representado o no por diversas organizaciones sociales, y que asume un rol activo en la creación de aplicaciones y en el aporte de información; en definitiva, en la creación de un nuevo ecosistema de transformación de los datos en información útil. El rol del Estado y del gobierno no debe sin embargo olvidarse que debe ser el de gatillo de este proceso, aprovechando al máximo las nuevas tecnologías de información. Una vez iniciado el proceso, este suele tener una dinámica propia, creándose las sinergias tanto con el gobierno como con otras organizaciones ciudadanas. En España, se estima que el sector infomediario puede llegar a generar negocios por 650 millones de euros, ello solo por mencionar aquellas aplicaciones que pueden fácilmente cuantificarse en dinero.[6]

[5] Cfr. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf, consultado el 12.11.2011 a las 13:30 hrs.

[6] Estudio de caracterización del sector infomediario. Proyecto Aporta: http://www.aporta.es/web/guest/estudio RISP2011.

Los siguientes son tres ejemplos, apuntados por Patricia Hernández, que ayudan a entender la importancia que los países líderes le están dado a este punto. El primero de ellos se refiere a la plataforma de la Unión Europea denominada Demos@Work, cuyo objetivo es facilitar el debate al nivel europeo entre los representantes electos y la sociedad civil en asuntos políticos que tienen un impacto potencial en todos los países de la Unión. Un segundo ejemplo es al nivel local, en la ciudad de Colonia (Alemania): los responsables del municipio pusieron en marcha un sitio web para la recepción de propuestas de la ciudadanía en la elaboración de presupuestos municipales. Para ello, previamente enviaron 600 mil encuestas a todas las viviendas, a fin de conocer cuáles eran los temas que más importaban a la gente, y a partir de ahí iniciaron una fase de recepción de propuestas a través de la web que duró cuatro semanas, y en la que se recibieron 5 mil propuestas, de las cuales seleccionaron 300, que fueron debatidas y sirvieron de insumo en la priorización de la asignación de los recursos. Finalmente el tercer ejemplo que muestra Patricia Hernández se refiere al gobierno del Reino Unido, con las iniciativas *Show us a better way* donde se solicitan ideas a la ciudadanía acerca de cómo aprovechar y usar la información pública para generar servicios de valor que requiere la comunidad. También la plataforma *e-petition* permite encauzar peticiones de los ciudadanos y presionar, por ejemplo, para que sean formalmente analizadas por la Cámara de los comunes

Lección 3

Medir-Medir y Medir

Las métricas y los *ranking* fomentan e impulsan el mejoramiento, estableciendo líneas base y haciendo más visibles las mejoras. Además de estimular una sana competencia entre países, permiten generar redes de colaboración en temas y áreas deficitarios que, sin esas métricas, serían más difícil de identificar. Es más, las métricas facilitan actividades de *benchmarking*, facilitando y sistematizando las buenas prácticas, aprendiendo de las lecciones y evitando inventar la rueda o cometer los mismos errores. En otras palabras, deben iniciarse esfuerzos para la difusión de las experiencias de

open data, en forma masiva y sin pudor de mostrar los errores. Nuevamente la tecnología puede contribuir en esta campaña, facilitando este proceso sin que los actores deban necesariamente moverse de sus lugares de trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, se hace muy necesario tener encuentros regionales periódicos, donde se invite a representantes de países líderes para que nos relaten sinceramente sus experiencias; incluso ellos también podrían aprender de las nuestras. En este sentido parece que iniciativas como *Open Government Partnership* van en la dirección correcta. Por ahora creemos que estas tres lecciones parecen suficientes, aun es prematuro aventurar más, dado lo reciente de los proyectos de datos abiertos.

Hacia una propuesta de Ruta Crítica para iniciar la implantación de datos abiertos

Recomendaciones preliminares

Como una primera pauta de acción, entregamos algunas recomendaciones, las cuales no necesariamente deben ir en el orden expuesto, sino que también puede haber tareas que se realicen en paralelo.

1. Articular una declaración institucional a favor de un gobierno abierto por parte de la presidencia, tan pronto como sea posible, que debe ser parte de la definición de objetivos y la estrategia a seguir en este tema (Carlos de la Fuente, CTIC, 2012). En particular, se espera que esta declaración esté respaldada por una ley de reutilización de la información del sector público.

2. Establecer una medición de diagnóstico inicial del nivel de madurez de las instituciones respecto a los datos abiertos, que sirva de línea base en la evaluación periódica de los progresos y avances esperados, y facilitar así la toma de las decisiones correctivas y oportunas que sean necesarias.

3. Disponer de una organización apropiada para la construcción de datos abiertos, que no necesariamente debe ser igual a la existente, para el manejo de las actividades tradicionales de gobierno electrónico.
4. Generar y contratar con un plan de capacitación para disponer de profesionales idóneos para esta nueva tarea.
5. Elaborar un estudio de mercado para identificar los datos más pertinentes y prioritarios que la ciudadanía en general está requiriendo. Al respecto, el estudio realizado por el gobierno de Colombia[7] puede ser un buen referente para la región.
6. Disponer de una plataforma de interoperabilidad entre las diferentes agencias.
7. Desarrollar una política de datos abiertos que incluya la adopción de formatos abiertos estándares, para datos y metadatos, que faciliten su posterior reutilización.
8. Construir un sitio web oficial de apertura de datos, que incorpore los resultados del estudio anterior y sigua las mejores prácticas internacionales en la materia.
9. Establecer un plan de acción para estimular el consumo de datos entre las empresas infomediarias.
10. Generar alianzas y convenios con sectores interesados de la sociedad civil y el sector privado.

Hoja de ruta para abrir los datos

Las instituciones de la administración pública deben proporcionar sus datos de forma accesible, para permitir el uso y reutilización por parte de los ciudadanos, de las propias instituciones públicas, y de las empresas privadas, de los datos que se encuentran en su poder. El uso de estos datos por parte de la sociedad genera su empleo creativo y servicios que las instituciones del Estado no tienen capacidad ni obligación de proporcionar, incrementado colectivamente el bien común. Es por esta razón que se debe tener

[7] http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/documentos.shtml?apc=e1a1--&s=e&m=b&als[LEVEL_]=1&cmd[17]=c-1-'231'&als[MIGA_]=Nacionales.

una hoja de ruta que les entregue a las instituciones públicas ciertas pautas sobre cómo preparar la entrega de los datos públicos en formatos digitales, de manera que cada actor utilice procedimientos comunes que permita la transmisión de datos normalizados, estandarizados y homogéneos.

Como premisa, debemos entender como "datos públicos":

> *Todos aquellos datos que no se encuentran con restricciones de privacidad, propiedad o seguridad y, por tanto, se deben ofrecer bajo licencias abiertas que permitan su redistribución y reutilización por parte de terceros. Ello fortalece la real transparencia, crea valor en la información pública, reduce las asimetrías de informació*n en el mercado, *e incentiva la creatividad e innovación para desarrollar nuevas aplicaciones* útiles para la ciudadanía*, generando la formación de nuevos modelos de negocio.*

A continuación entregamos la ruta, o camino a seguir, que pueda servir de guía a cualquier institución que desee iniciar la apertura de los datos públicos.

1. Reorganizar los procesos internos de la entidad pública

Cada institución se debe hacer cargo de aspectos relevantes en el manejo de los datos, tales como su integridad, veracidad y autenticidad. Asimismo, el organismo debe asignar responsables del proceso de liberación de los datos, y otorgar las atribuciones necesarias para el acceso y manipulación de los mismos. En este sentido, la entidad pública responsable de la página principal de datos abiertos debiera definir una estructura interna, para dar soporte y definir los diferentes roles, como el de validador, propietario, revisor de la calidad, publicador de los datos, etcétera. Además deberá fijar plazos de publicación y frecuencia de actualización. Finalmente, es importante señalar que la apertura de datos públicos es una medida muy ambiciosa para cualquier entidad pública. Supone



un gran reto organizativo y, en muchas ocasiones, una completa redefinición de la estructura y forma de trabajar de la entidad pública, para ofrecer al ciudadano la información pública más útil, organizada y actualizada posible.

2. Identificar y seleccionar los datos

Este proceso es crítico para los siguientes, pues si no se hace una adecuada selección de los datos que se van a "liberar" el propósito final, que es la reutilización de los datos, se verá seriamente afectado. Un método interesante para la selección de la información más relevante es practicar una encuesta a los usuarios finales de la información. Por ejemplo, Colombia acaba de hacer este trabajo, y los temas más relevantes fueron: educación, salud, servicios públicos y empleo. Lo interesante es que la encuesta pudo desagregar esta información de manera que pudo conocer qué aspectos dentro de cada sector resultan relevantes para el ciudadano. En particular, en el mismo caso de Colombia, en el rubro de salud los usuarios identificaron que conocer cuál es el hospital más cercano a su vivienda era lo más relevante.

3. Transformar y validar los datos para que sean reutilizables

En general, los datos suelen estar en formato no-textual, y tratan sobre diferentes temáticas, por ejemplo, datos médicos, geográficos, meteorológicos, estadísticos, de procedimientos administrativos, turísticos, etcétera. Dentro del proceso de transformación de los datos hacia la reutilización se deben distinguir tres fases: el dato en bruto, o primario, los datos transformados y, finalmente, la aplicación.

La transformación del dato bruto requiere el uso de algunas herramientas tecnológicas para facilitar su

manipulación y, por sobre todo, su conexión con otros datos (*linked data*). Normalmente podemos acceder a los datos a través de las interfaces de aplicaciones APIs y servicios web, y a través de acceso directo a bancos de datos. Los formatos pueden ser múltiples, pero deben evitarse los formatos no editables, como el pdf. Algunos de los recomendables son los siguientes:

- Formatos abiertos
- Formatos propietarios
- XML, RDF, JSON, WMS
- Planillas: CSV, XLS
- Documentos de texto: TXT, DOC, ODF, OOXML
- Imágenes digitalizadas: TIFF, JPEG
- HTML

4. Catalogar y publicar los datos

Un atributo fundamental de los datos es que deben ser encontrados fácilmente, por lo que resulta fundamental disponer de una adecuada categorización. Así, los datos, ya en los formatos estándares, se organizan en "conjunto de datos", o *datasets*.

Un catálogo es la entrada organizada, dirigida al usuario, de los *datasets* publicados por el organismo, con el objeto de facilitar el acceso simple, abierto, y sin restricciones a los datos que posee, para que sean utilizados. El catálogo puede considerarse como la organización de los metadatos de los datos del repositorio, más los metadatos y enlaces a otros datos relacionados, relevantes para los usuarios. Cada organización puede poseer uno propio, que debe estar alineado con el catálogo central, es decir, debe tener entradas en el catálogo central para cada uno de los *datasets* que posea.[8]

8 http://www.modernizacion.gob.cl/datospublicos/images/PropuestaNormaDatos.pdf

El proceso de catalogación consiste, por tanto, en organizar los datos de acuerdo con una serie de atributos, sobre la base de reglas de catalogación, para su representación normalizada, facilitándose con ello su posterior búsqueda y recuperación. Una vez catalogados los datos, el siguiente paso es su categorización en carpetas y directorios electrónicos, para luego llevar a cabo el proceso de su indexación, que consiste en escoger los términos más apropiados (palabras clave) para facilitar su búsqueda.

La publicación de los datos, propiamente tal, debe estar acompañada de sus correspondientes metadatos, que son una herramienta fundamental para organizar, clasificar, relacionar y razonar. La cantidad y calidad de metadatos asociados a un *dataset* permite una mejor clasificación, y una mejor búsqueda y recuperación de los datos. Hoy en día se admite que cualquier catálogo de información pública pueda ser gestionado por movimientos ciudadanos, comisiones para la transparencia, ONGs y otras instituciones. Fundación CTIC dispone de un buscador de *dataset* internacional.
Una forma sencilla de publicar los datos es a través de la confección de un cuadro, que incluya el origen y el destino en el proceso de transformación de los datos:

ORIGEN DE LOS DATOS	
Descripción	Descripción general de los datos.
Origen	De dónde se obtienen los datos (tablas, planillas, etcétera) y los formatos en los que se encuentran.
Actualización	Frecuencia de actualización.

DESTINO DE LOS DATOS	
Formato	Formato de los datos reutilizables.
Actualización	Frecuencia de actualización.
Metadatos	**Título**: nombre que se le da al *dataset*.
	Descripción: un breve resumen de los contenidos del *dataset*.
	Publicador: nombre de la institución u organización responsable de hacer el *dataset* disponible públicamente.
	Categoría: clasificación conceptual del *dataset* en sistemas de categorías o taxonomías disponibles.
	Fecha de Publicación: cuándo se produce la publicación del *dataset*.
	Distribución: medio y forma en que se presenta el *dataset*. Un mismo *dataset* puede ser accesible en varios formatos, por ejemplo, HTML, XML y RDF.

5. Actualizar los contenidos, plazos y normas asociadas

Es necesario establecer normas o códigos de conducta para la reutilización de los datos públicos por terceros, con los que se defina cómo utilizar adecuadamente los datos, se obligue a citar la fuente de los datos cuando se utilicen, se prevenga que no se altere la información proporcionada, no se permita usar esta para actividades ilegales, etcétera. Se puede ver un buen ejemplo de código de conducta en el sitio web de *open data* del Reino Unido: http://data.gov.uk/codeofconduct. También es posible incluir una política de licencias de uso de la información. Finalmente, se recomienda tener en cuenta las recomendaciones que se hacen desde W3C (Consorcio internacional para el desarrollo de la

Web) sobre la publicación de datos abiertos, en las que se dan indicaciones sobre qué información hacer pública, qué formatos e interfaces utilizar, qué restricciones son procedentes, etcétera.

Reflexiones Finales

Iniciar un proyecto de apertura de datos públicos evidencia un gran compromiso, por parte del ejecutivo, de otorgar real transparencia, participación y accesibilidad a los registros públicos, así como protección de los datos personales, generando valor en la información pública y facilitando la interoperabilidad entre las diferentes reparticiones del Estado.

Por otro lado, es necesario tener en consideración que la sola acción de abrir los datos no es suficiente; se deberá realizar un proceso de sensibilización, concientización, capacitación y estimulación a los diferentes actores involucrados en la utilización de estos datos, es decir, a las personas, otras instituciones públicas y el sector privado. Una experiencia interesante al respecto son los concursos de aplicaciones y reuso de la información pública. Acerca de esto puede consultarse la experiencia del gobierno de Australia.[9]

Con el solo hecho de preparar los datos para uso público el gobierno obtiene beneficios. En general, pulir, reestructurar y documentar son buenas prácticas para la gestión de los datos. Además, se previene la pérdida de datos valiosos, cuando no fueron adecuadamente documentados y los funcionarios públicos emigran. Adicionalmente, al ser públicos los *datasets*, muchos errores son detectados por los ciudadanos y los desarrolladores. Será necesario, por tanto, establecer pautas claras, desarrollar manuales técnicos de recopilación, de entrega y uso de los datos, e instaurar alianzas con el sector privado, para que éste le agregue valor a la información y comience a generar nuevas oportunidades de negocio. Finalmente, será necesario escuchar a los ciudadanos

9 http://www.govhack.org/winner

con respecto a sus propias necesidades de información, de manera que se enfoque esta apertura de datos a sus necesidades reales.

Por último, lo que intentamos con este capítulo fue contribuir al entendimiento de acciones concretas que permitan orientar a las instituciones del Estado para tener un mejor aprovechamiento de la información pública, para lograr la colaboración de los ciudadanos, fomentando con ello la creatividad e innovación y, en definitiva, para contribuir al desarrollo y provisión de mejores servicios, al ciudadano y al país en su conjunto.



Bibliografía

- Access Info Europe and the Open Knowledge Foundation. “Beyond Access: Open Government Data & the Right to (Re) use Public Information” (2011).

- Dawes, S (2010). “Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency”. Government Information Quarterly 27, pp. 377-383.

- Fundación Ciudadano Inteligente (2011). “OPEN DATA: Luces para el Congreso Nacional”. http://votainteligente.cl/index.php?option=com_content &view=category&layout=blog&id=42&Itemid=27.

- Government of Canada. Open Government Website: http://www.open.gc.ca

- Government of USA. Chief Information Officers Council Website. http://www.cio.gov.

- Government of USA. Office of E-Government & Information Technology Website: http://www.whitehouse.gov/omb/egov.

- Harrison, Teresa; Guerrero, Santiago; Burke, Brian G., Cook, Meghan, Cresswell, Anthony, Helbig, Natalie, Hrdinová, Jana, Pardo, Theresa. “Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective”.

- Madrid, Lorenzo (2008). The Economic Impact of Interoperability.

- McDermott, P (2010). “Building open government”. Government Information Quarterly 27, pp. 401-413.

- MEPSIR Study “Measuring European Public Sector Information Resources”, http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/mepsir/index_en.htm.

- Mayo, Ed y Steinberg, Tom (2007). "The Power of Information: An Independent Review, June.

- Open Government, 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento Abierto. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.

- Reggy, L. (2011). "Benchmarking Open Data Availability across Europe: The Case of EU Structural Funds". European Journal of ePractice. www.epracticejournal.eu Nº 12, March/April.

- Rooter, "Reutilización de información pública y privada en España".

- Robinson, D, YU, Harlan, y otros autores (2010). "Enabling Innovation for Civic Engagement in Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice"

- Sharon, S, Helbig, Dawes and Natalie "Information Strategies for Open Government: Challenges and Prospects for Deriving Public Value from Government Transparency".

- World Wide Web Foundation and CTIC (2011). "Open Government Data, Feasibility Study in Chile".

- Servicio Buscador de Leyes de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: http://www.leychile.cl/Consulta

- Tauberer, Joshua. "Open Data is Civic Capital: Best practices for Open Government data", (http://razor.occams.info).

- W3C Publishing Government Data (2009). http://www.w3.org/TR/gov-data.

CAPÍTULO 5

LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL GOBIERNO ABIERTO

AMÉRICA LATINA: LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES ANTE LAS POLÍTICAS DE APERTURA DE LOS GOBIERNOS

KARINA BANFI

"Alianza de Gobierno Abierto: Acceso a la información como derecho + Gobierno abierto como política pública de transparencia + datos abiertos como herramienta" [1]



KARINA BANFI

Es argentina y abogada por la Universidad de Buenos Aires, con cursos de posgrado en derechos humanos y *media law* en la University of Oxford, del Reino Unido y la American University, de los Estados Unidos. Desde 2009 es Secretaria Ejecutiva de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.

Desde 2006 ha sido consultora de la OEA en temas de derechos migratorios, y de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH. Integró, en representación de la Alianza Regional y la sociedad civil, el grupo de expertos que elaboró la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública, y su Guía de Implementación para la OEA. Previamente, fue coordinadora de programas regionales de transparencia y gobernabilidad en la Fundación Trust for the Americas, de la OEA, con sede en Washington, DC. Asimismo, trabajó con documentos desclasificados del Departamento de Estado de los Estados Unidos en la organización National Security Archive (NSA), referentes a la última dictadura argentina y la violación de derechos humanos.

Introducción

La Alianza de Gobierno Abierto -AGA- (en inglés Open Government Partnership) es un esfuerzo mundial que apunta a lograr compromisos concretos de los gobiernos para que exista una mayor transparencia, combatir la corrupción y hacer uso de la tecnología para fortalecer las gestiones gubernamentales y el alcance a la información por parte de la ciudadanía. Busca que los gobiernos se comprometan a mejorar su calidad de gestión, a través de criterios de transparencia y acceso a la información pública.

A su vez, se complementa este espacio involucrando a la sociedad civil como actor clave que colabora en el proceso de construcción de gobiernos abiertos. La sociedad civil es convocada con el fin de promover, a través del diálogo y la participación, la mejora de la calidad informativa sobre la gestión pública.

Los compromisos generados para AGA se alinean en torno a un conjunto de cinco grandes retos que enfrentan

[1] http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/OSC-Enfoques-para-el-Monitoreo-Independiente-de-la-AGA-ALIANZA-REGIONAL-y-TI-ESP-1.pdf

los gobiernos: (i) mejora de los servicios públicos, (ii) aumento de la integridad pública, (iii) manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia, (iv) construcción de comunidades más seguras y (v) aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas. [2]

Cada uno de estos retos es importante a los efectos de comprender los contenidos de una política pública diseñada para mejorar la calidad institucional y política de la gestión de un gobierno. Sin embargo, es importante, en primer lugar, entender que toda política pública es un sistema complejo que merece distinguir los sectores que deben estar involucrados.

El proceso de cumplimiento de estos retos sostiene que es necesario sumar al sector privado para la mejora de la calidad de los servicios públicos, con el fin de mejorar la vida de la ciudadanía. También se requiere medir la responsabilidad empresarial en temas claves, como medio ambiente, derechos del consumidor, o participación de la comunidad y lucha contra la corrupción. De esta manera, la sociedad civil, en su rol de colaborador para el cumplimiento de estos retos, deberá revisar y generar instrumentos de medición sobre la existencia y cumplimiento de mecanismos de control normativos de los servicios públicos, muchas veces en manos del sector privado.

La sociedad civil ha desarrollado mecanismos de control y fortalecido su capacidad de incidencia en la promoción de leyes de acceso a la información y rendición de cuentas. Por lo tanto, gran parte de los avances que han sucedido se deben al aporte de este sector. En las Américas, la aprobación de 12 leyes de acceso a la información pública[3] [4] [5] y la composición de organismos de control

2 http://www.opengovpartnership.org/ogp-participation

3 https://www.dropbox.com/s/p3yvv4hrbl9cxwx/LEGISLACIONES%20de%20Acceso%20de%20AMERICA.pdf

4 https://www.dropbox.com/s/g4mz07knhiv7xu9/brasil_ley_12527.pdf

5 https://www.dropbox.com/s/is04a443s17765b/ley%20de%20acceso%20a%20la%20informacion%20publica%20laip.pdf

y auditoría, fueron procesos en los que la sociedad civil cumplió roles determinantes. A través de los grupos promotores locales, las experiencias comparadas, y el apoyo internacional, se avanzó en muchos países, generando mecanismos que colaboran con la modernización de los Estados.

La AGA debe trabajar para que los gobiernos cumplan con el compromiso del plan de acción nacional, así como también colaborar en la evaluación y la realización de los informes independientes (en el marco del Independent Review Mechanism). Será fundamental que estos programas sean construidos a través de un proceso que involucre a las múltiples partes interesadas y que cuente con una activa participación de la ciudadanía.

Las buenas prácticas funcionarán como replicador para países que todavía no son parte de esta iniciativa y, sin duda, la sociedad civil tendrá un papel clave en lograr tal efecto. La experiencia de la sociedad civil sobre la búsqueda y el acceso a la información, sumado al uso de tecnologías, condicionará a los gobiernos en el desarrollo de políticas públicas de sistemas abiertos. La creación de instrumentos de participación entre gobiernos y sociedad civil son necesarios a la hora de pensar este tipo de sistema, que genere compromisos conjuntos de mejora de la gestión pública.

La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información en el AGA

En un inicio, en el AGA los gobiernos tuvieron un comportamiento hermético a la hora de compartir información para la participación de la sociedad civil. En un inicio en el AGA, los gobiernos tuvieron un comportamiento hermético a la hora de compartir información para la participación de la sociedad civil. Por lo tanto, tuvo poca repercusión en las organizaciones de la sociedad civil el cómo proceder con esta iniciativa. En los siguientes meses, y con el apoyo de la Alianza Regional, las organizaciones integrantes obtuvieron paulatinamente mayor información, y comenzaron a trabajar en consultas a sus gobiernos y sobre los procesos en que estarían involucrados. Fue el caso de las organizaciones de Colombia

Transparencia y Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), que junto con la Secretaría Ejecutiva enviaron una carta a su gobierno pidiendo información sobre esta iniciativa.[6] A su vez, el conjunto de organizaciones eligió un delegado para la vocería y representación en este espacio.

En el marco del AGA otros países continuaron las negociaciones para su admisión, como fue el caso de Chile, Uruguay, El Salvador y Paraguay. Los miembros generaron distintas acciones que les permitieron involucrarse con la temática y conocer el nivel de compromiso local de sus gobiernos.

La Alianza Regional es una red que reúne a 24 organizaciones de 19 países,[7] cuyo objetivo principal es fortalecer las capacidades y conocimientos de sus organizaciones miembros para realizar intervenciones tendientes a mejorar las condiciones de acceso a la información y libertad de expresión en sus países. Por lo tanto, en el marco de la AGA, la Alianza Regional cumple el rol de proveer información a sus miembros para facilitarles los procesos de inclusión y de participación.

La Alianza Regional decidió trabajar asociada a otras redes internacionales, con el fin de aumentar el impacto de la incidencia a nivel regional y local. Junto con el Departamento de las Américas, de Transparencia Internacional, la Alianza Regional trabajó desde Noviembre 2011[8] para generar acciones conjuntas. Asimismo, durante Junio de 2012 la Alianza Regional estableció intercambios con la red AFIC, de África,[9] que reúne a organizaciones que promueve el acceso a la información pública en dicho continente.

6 http://es.scribd.com/doc/70788360

7 http://alianzaregional.net

8 http://www.alianzaregional.net/new_site/acciones/cabildeo-y-reuniones/participacion-en-la-reunion-de-transparencia-internacional-en-las-americas/

9 http://www.alianzaregional.net/new_site/acciones/capacitacion-y-asistencia/58-invitacion-de-osi-a-la-secretaria-ejecutiva-y-la-organizacion-local-pro-acceso-para-intercambio-de-experiencias-de-la-alianza-regional-con-la-red-afic-de-africa/

Por iniciativa del Instituto del Banco Mundial, y otras organizaciones de cooperación internacional, se fomentó el intercambio de información y se buscó un proceso estratégico conjunto entre organizaciones de la sociedad civil, con miras a la reunión anual en Brasil. Así fue como se constituyó el Taller Latinoamericano de Sociedad Civil, organizado por FUNDAR, México.[10]

Reunidos en la ciudad de México, más de 40 organizaciones de la sociedad civil, representando a ocho redes latinoamericanas relacionadas con la transparencia y acceso a la información, se congregaron durante un día, con el objetivo de construir una estrategia conjunta para promover distintas temáticas de interés en los planes de acción, así como también para conocer los diferentes procesos de participación en cada uno de los países.

La Alianza Regional, junto con la Red de Transparencia Internacional, focalizó su estrategia en la necesidad de empoderar el derecho del acceso a la información en el marco de los planes de acción. En la reunión de México, la Alianza Regional estuvo representada por las organizaciones FUSADES, de El Salvador, y Pro Acceso, de Chile. En representación de Transparencia Internacional participaron Acción Ciudadana, de Guatemala, y Transparencia, de Colombia.

Para estas redes el tema de la defensa y promoción del acceso a la información, en el marco de las políticas públicas de un gobierno abierto, se volvió indispensable. A partir de dicha reunión no quedó lugar a dudas de que no podemos considerar una política de gobierno abierto sin tener en miras la producción y demanda ciudadana de información pública. A partir de entonces, construimos una estrategia basada en el derecho de acceso a la

[10] http://www.alianzaregional.net/new_site/acciones/capacitacion-y-asistencia/la-alianza-regional-fue-invitada-a-participar-del-taller-sobre-ogpaga-y-el-rol-de-las-redes-de-las-americas-con-miras-a-la-reunion-anual-de-brasilia-2012-organizado-por-fundar-mexico/

información, participación ciudadana, políticas de transparencia y lucha contra la corrupción.

Desde junio de 2011, mostramos interés sobre esta iniciativa, generamos acciones conjuntas con otras redes para fortalecer el cabildeo, y diseñamos una estrategia, haciendo foco en la valoración del derecho de acceso a la información en los planes de acción. La actitud proactiva de la Alianza Regional produjo el interés de los organizadores de la Reunión Anual de Brasilia, y se logró tener los espacios claves en el marco de ese encuentro en 2012,[11] para manifestar la necesidad de fortalecimiento del acceso a la información pública. [12]Se buscó aumentar el impacto de incidencia frente a los gobiernos, planteando referentes claves en los temas de acceso a la información y transparencia. La Alianza Regional y Transparencia Internacional, en conjunto con IACC (International Anti Corruption Conference) trabajaron en el objetivo de instalar nuestros temas de interés para fortalecer las políticas de gobierno abierto. Las conclusiones alcanzadas se enuncian a continuación, y son parte de un documento concluyente presentado a la unidad de enlace de AGA:

1. La promoción efectiva y necesaria de la participación de las organizaciones de la sociedad civil y su real empoderamiento.
2. Iniciar un proceso de capacitación sobre la AGA, y promover la mejora de las normas en sus diferentes etapas. Los buenos procesos de elaboración participativa podrían significar mejoras en la calidad de los planes de acción y el aumento de las oportunidades de ejecución y monitoreo adecuados.
3. La sociedad civil requiere soporte financiero para llevar a cabo estos niveles de control. Su independencia no puede ser limitada por las restricciones de financiamiento.

11 http://www.opengovpartnership.org/Brasilia2012/Agenda

12 http://www.alianzaregional.net/new_site/acciones/participacion-de-la-alianza-regional-en-la-reunion-anual-de-gobierno-abierto-en-brasilia/

4. Los enfoques regionales y subregionales de seguimiento a la AGA son importantes para promover los procesos a nivel nacional. Además, las iniciativas de promoción regionales y subregionales son importantes para reconocer la existencia de diferencias entre los países, sub regiones y regiones.
5. Para los países no elegibles, es necesario considerar cómo podría ayudar la promoción del acceso a la información para que alcancen el nivel de elegibilidad. Hay muchos países que no son elegibles por la falta de herramientas que permitan el acceso a la información. La sociedad civil deben continuar abogando por estas leyes.

Acceso a la información pública: una propuesta estratégica para lograr gobiernos transparentes

En los foros en que participó la Alianza Regional hubo la necesidad de destacar la participación de la sociedad civil en esta iniciativa, reconociendo las dificultades y esfuerzos que trae la implementación de los planes de acción. Será importante contar con órganos garantes de acceso a la información, para el seguimiento en los países que tienen esta instancia, así como con la colaboración y de la sociedad civil en la mejora de la calidad y la implementación de los retos.

Creemos que en un gobierno abierto es fundamental para el ejercicio del derecho del acceso a la información, y es importante destacar a los gobiernos que asumen en sus planes de acción el compromiso de promover este derecho como instrumento para la transparencia. Asimismo, se considera fundamental que los gobiernos se apoyen en la sociedad civil con experiencia en el tema, para fortalecer las actividades, cumplir con los criterios del AGA y mejorar los resultados en la rendición de cuentas.[13]

[13] https://www.dropbox.com/s/qguyc4z2gexgpy5/Comentarios%20de%20la%20Secretar%C3%ADa%20Ejecutiva%20de%20la%20Alianza%20Regional%20en%20el%20IRM%20%281%29.doc

La AGA es un nuevo modo de comunicación entre los gobiernos y los ciudadanos. Facilitar la información, utilizando recursos tecnológicos que permitan celeridad en su producción como respuesta a la demanda ciudadana, así como tener disponible toda la información pública producida en plataformas accesibles y de fácil manejo, es otro reto fundamental de este espacio. El uso de tecnología es esencial para la administración del Estado, para la comunicación ciudadana y para el acceso a la información pública.

Sin embargo, somos conscientes que todo esto solo es posible si existe la voluntad política de los gobiernos para asumir una real transparencia en sus gestiones de gobierno. La promoción de la participación ciudadana en las cuestiones de orden público, los sistemas de rendición de cuentas, y el respeto por el ejercicio del acceso a la información, son algunos de los indicios que demuestran una actitud proclive a promover un gobierno abierto.

Lamentablemente, y es importante destacarlo, no es suficiente la difusión proactiva de información de las cuestiones gubernamentales, toda vez que podría ser susceptible de discrecionalidad por parte del gobierno en cuanto a qué información se da y cuál no, posibilidad que solo está facultada por la ley. La idea de promover los datos abiertos (*open data*) con el uso de las tecnologías es clave, y facilita la apertura de las gestiones públicas; pero debemos estar atentos a que no funcione como "maquillaje" para iluminar oscuras acciones de gobierno, que todavía muchos países sostienen. Los datos abiertos constituyen una pequeña porción en la apertura de los gobiernos y la transparencia. La participación y el respeto por el derecho del acceso a la información son, sí, fundamentales para el éxito de este tipo de iniciativas.

Es por ello que desde la Alianza Regional trabajamos en el seguimiento del desarrollo de los planes de acción, teniendo en cuenta el involucramiento de la sociedad civil como fomento de la participación ciudadana. El objetivo es que estas acciones no sean planes solo de los gobiernos, sino de desarrollo conjunto entre ambos actores, comprometidos por la transparencia y la lucha contra la corrupción. Para ello deberán tenerse en cuenta los criterios de selección de los actores sociales para su participación. Este diálogo

conjunto y diferente que nos presenta AGA debe fortalecerse a partir de las especialidades de la sociedad civil y de la toma de decisiones de los gobernantes.

Reflexiones para el futuro

AGA representa una oportunidad para la sociedad civil de colaborar con los gobiernos por la transparencia. Esto podría ser visto como un proceso de responsabilidad conjunta. AGA es una oportunidad también para aumentar la participación ciudadana y el involucramiento en la lucha contra la corrupción, logrando un mayor acceso a la información pública y respetando el derecho humano relacionado a la gobernabilidad.

Las consultas a la sociedad civil deben ser mucho más que una evaluación y monitoreo de un programa de gobierno. La metodología para las consultas debe incluir normas básicas aplicables para la elaboración de todos los planes de acción. Estos no deben ser inventarios de las experiencias gubernamentales, sino programas de elaboración conjunta, que permitan la colaboración de la ciudadanía. Es importante involucrar a las entidades públicas encargadas de asegurar el derecho de acceso a la información pública, y a los actores del sector privado, para sentar prioridades.

La Alianza Regional promueve la inclusión de los órganos garantes de las leyes de acceso a la información en los países miembros, para colaborar con el proceso de observación y el nivel de aplicación de los planes de acción.[14]

La sociedad civil no es responsable de la implementación de los planes de acción, pero podría contribuir a alcanzar sus metas con la experiencia desarrollada en algunas áreas. Debe tener la sociedad civil un rol activo y político en la toma de decisiones que componen a los planes de acción, y cerciorarse de que estos programas involucren políticas eficaces de transparencia.

14 https://www.dropbox.com/s/jmts7ez8cqybfxg/IACC%20-%20Alianza%20Regional%20-%20TI%20AMERICAS%20Conclusiones%20participaci%C3%B3n%20en%20la%20OGP%20-%20Annual%20Meeting%202012-%20Brasilia%20.pdf Página 3

Por último, nuestro aporte se resume en una fórmula con la que concebimos esta iniciativa: **Alianza de Gobierno Abierto (OGP) = Acceso a la información como un derecho + gobierno Abierto como una política pública de transparencia + *open data* como una herramienta*.***

Consideramos que los procesos que se generaron en América, como la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información,[15] y la elaboración participativa de normas de acceso a la información, han sido una puerta para pensar este tipo de procesos conjuntos entre gobiernos y sociedad civil.

El desarrollo de nuevas tecnologías permite avanzar en el diseño y conocimiento especializados de los organismos, para que mejoren el acceso a la información. A su vez, en cooperación con redes y organizaciones globales, se comienza a transitar un proceso de especificidad sobre criterios y contenidos de una política pública de gobierno abierto. Así, se logrará mejorar la calidad de la participación ciudadana, con máxima publicidad de los actos de gobierno y respuesta permanente ante la demanda pública y, por sobre todo, se fortalecerán nuestras democracias.

15 http://www.oas.org/dil/esp/acceso_a_la_informacion_ley_modelo.htm

SOCIEDAD CIVIL Y GOBIERNO ABIERTO: LA NECESIDAD DE UN TRABAJO COLABORATIVO

Consorcio por la Transparencia

CONSORCIO POR LA TRANSPARENCIA - CHILE

MARÍA INÉS DE FERRARI
MARCELA FAJARDO
MANUEL ARÍS
MOISÉS SÁNCHEZ

COMPILADOR:

JAVIER CONTRERAS

El contexto

Unos de los fenómenos de mayor trascendencia en la actualidad, a nivel global, son los movimientos sociales. La marcha de los indignados por las calles de las ciudades españolas y Nueva York, el movimiento estudiantil en Chile, o el intensivo uso de las redes sociales por parte de la ciudadanía egipcia, libia y siria informando la violenta represión de sus respectivos gobiernos, acaparan las portadas de diarios, noticieros, del *prime time* y de los portales electrónicos.

Estas manifestaciones son la punta del iceberg de un proceso amplio que no se limita solo a estos ejemplos, sino que se extiende a la mayor parte de nuestros países, expresándose de manera más conceptual en un cuestionamiento de la concepción piramidal de democracia representativa. Hoy la ciudadanía aspira a tener una participación activa en el diseño, ejecución, implementación y seguimiento de las políticas públicas, y herramientas para un efectivo control social de los actos de las autoridades que no se limite a lo meramente consultivo. Al respecto, un aporte importante se ha manifestado por medio de las redes sociales.

En este nuevo contexto, los mecanismos de consulta ciudadana tradicionales no son suficientes. Lo que realmente se requiere es que se implementen políticas de participación y acceso a la información con un enfoque de derechos, que establezcan estándares que permitan evaluar si los procesos participativos lo son de manera sustantiva y en todas las etapas del desarrollo de la gestión pública. Solo con mecanismos abiertos, transparentes e inclusivos de

participación será posible que los distintos actores involucrados trabajen de manera conjunta en la búsqueda e implementación de soluciones a los distintos problemas y necesidades sociales. En este proceso debieran trabajar codo a codo los tres poderes del Estado junto con la Sociedad Civil. Específicamente en lo que a acceso a la información pública, transparencia y participación ciudadana se refiere, resulta fundamental que en este proceso las entidades encargadas de velar por el derecho de acceso a la información (órganos garantes), tengan un rol activo.

A partir de los sucesos ocurridos en diversos países del mundo, enunciados en los párrafos anteriores, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anunció al inicio de su mandato, el 21 de enero de 2009, el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, siendo el 20 de septiembre de 2011 formalmente lanzada la Alianza por el Gobierno Abierto, cuyos pilares centrales son la transparencia, la participación y la colaboración.

Elementos críticos que conforman el gobierno abierto

Uno de los dilemas fundamentales a la hora de avanzar en legislación y políticas de transparencia y participación tiene que ver con la articulación que debe existir entre los distintos elementos que componen la iniciativa de la Alianza por el Gobierno Abierto: el acceso a la información como derecho; las políticas de gobierno abierto como contribución al fortalecimiento de una cultura de la transparencia y de prevención de la corrupción; y el *open data* como herramienta que favorece los puntos anteriores. A su vez, estos tres ámbitos debiesen ligarse a mecanismos de participación ciudadana adecuados, que garanticen la inclusión de la sociedad civil en todas las etapas del proceso.

Acceso a la Información Pública

La opinión pública es connatural a la democracia; sin opinión pública difícilmente se puede hablar de democracia. Al respecto, la Corte

Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del caso "Claude Reyes y otros *vs* Chile", expresó que el accionar estatal debe estar regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo cual permite que las personas que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado puedan ejercer el control democrático de las gestiones estatales, para así cuestionar, indagar y considerar si el Estado o sus órganos están cumpliendo sus funciones.[1] Aún más, el acceso a la información pública bajo control estatal, si es de interés público, permite la participación activa en la gestión gubernamental, no solo por medio del control que la sociedad civil puede llevar a cabo mediante el acceso a dicha información, sino también mediante la posibilidad de que, a partir de ella, la ciudadanía lleve adelante estrategias de legítima incidencia en los asuntos que son de su interés, ya sea particular o colectivo. Es por ello que el acceso a la información pública es un pilar fundamental para la existencia de un Estado democrático de derecho.

Los estándares sobre acceso a la información, que plasmó la sentencia en el caso mencionado, fueron sistematizados e integrados en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública,[2] lo cual se desprende de lo señalado en su preámbulo, al manifestar que los Estados reafirman que "[El] fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en Claude Reyes *vs* Chile… reconoció formalmente el derecho de acceso a la información como parte del derecho fundamental a la libertad de expresión". Estos estándares quedaron estipulados, asimismo, en la guía de implementación que acompaña a ese cuerpo normativo.

1 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*; sentencia de 19 de septiembre de 2006. Párr 86.

2 Para más información: vidORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública [PDF]<http://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf>[Consulta: 1 de agosto de 2012].

Transparencia y políticas anticorrupción

Gobiernos de distintas partes del globo están llevando a cabo un proceso de desarrollo progresivo, que tiene por objeto mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de la información pública, usando para ello mecanismos de transparencia activa, estableciendo un procedimiento de respuesta a las solicitudes de información de la ciudadanía, e instaurando regulaciones que prevengan los actos de corrupción. Lo anterior tiene por objeto fortalecer la democracia, aumentar los niveles de confianza de la ciudadanía en los organismos públicos, fomentar la participación de la sociedad civil y mejorar la calidad, eficiencia y eficacia de los gobiernos y sus aparatos administrativos, en un marco de probidad y confianza pública.

Open data (datos abiertos)

El *open data* se refiere a cualquier dato e información producida o comisionada por organismos públicos, y que cualquier persona puede usar para cualquier propósito. Para calificar la información de abierta, debe ser posible, tanto para el gobierno como para cualquier ciudadano, copiarla libremente, compartirla, combinarla con otro material, o republicarla como parte de sitios web, de manera que permita a los usuarios analizarla, representarla visualmente y comentarla, así como reutilizarla y presentarla en otros formatos. El propósito de las políticas de datos abiertos es que la información pública sea detectable y reutilizable, mejorando la accesibilidad y optimizando los recursos que se invierten en su sistematización y archivo. El uso de las tecnologías de la información permite hoy a los organismos públicos publicar rápidamente los datos que almacenan, en forma expansiva y en masa. También hacen posible representar esta información de maneras innovadoras, combinándola con datos emanados de otras fuentes, o simplemente publicándola en formatos que permitan que terceros realicen este tipo de ejercicios. Ello facilita, entre otras cosas, profundizar la comprensión pública de las actividades del gobierno, y que la ciudadanía pueda, a través de la reutilización de estos datos, elaborar herramientas que mejoren



la calidad de vida en diversos ámbitos, como transporte, salud, seguridad, etcétera.

Participación ciudadana

Tal como se mencionó al inicio de esta publicación, la participación ciudadana es un derecho que además favorece la construcción de soluciones mucho más legítimas y sustentables a los distintos problemas y necesidades sociales, mediante una integración activa de la sociedad civil al trabajo que desarrollan, en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto, tanto el gobierno como los órganos garantes. En este sentido, la participación ciudadana no debe quedar como un indicador más de las estrategias de seguimiento y evaluación, o como instancias meramente consultivas en los procesos, sino que debe ser un elemento transversal en todas las etapas (elaboración, implementación y evaluación) de los planes nacionales. Solo así la ciudadanía asumirá un rol activo en este proceso, y efectivamente llegará a solicitar y compartir información pública, y a reutilizarla y difundirla en foros específicos interesados mediante el constante uso de las nuevas tecnologías. La sociedad civil debe asumir labores de coordinación y ejecución junto a los demás entes integrantes de la Alianza por el Gobierno Abierto, para que progresivamente vayan mejorando los planes de acción y los resultados en la rendición de cuentas.

Gobierno Abierto: cómo articular de manera adecuada sus componentes

En primer lugar, es menester señalar que no existe una definición clara de lo que significa en concreto gobierno abierto. Ello, por varias razones, entre las cuales está el hecho de que es una alianza naciente y que busca no replicar necesariamente estructuras tradicionales. Ello ha llevado a que no exista una definición "oficial" y compartida por el total de la Alianza en relación a cuál es el balance que debiese existir --tanto a nivel interno de cada país miembro, como en la estructura global de la Alianza-- entre el acceso a la información pública, la transparencia y las políticas anticorrupción, y los datos

abiertos. Tampoco existen aún definiciones claras y consensuadas respecto de los mecanismos de participación ciudadana necesarios para este nuevo enfoque de trabajo, que den cuenta del nuevo contexto social en que se constituye y se plantea sus objetivos la Alianza por el Gobierno Abierto.

Los desafíos más relevantes a superar hoy para llegar a una real implementación de gobiernos abiertos son, en primer lugar, contar con auténtica convicción y voluntad política, por parte de las autoridades del poder ejecutivo, para asumir el trabajo y los eventuales costos políticos que implica el establecimiento del gobierno abierto. Ello porque, hoy por hoy, algunos de estos requerimientos pueden malinterpretarse y verse como una “amenaza” para la eficiencia del aparato estatal, o simplemente porque haya temor a llevar adelante los cambios que una estrategia como esta requiere. Este prejuicio infundado puede revertirse, comprendiendo el alcance y los beneficios sociales que implica abrir la información a la ciudadanía desde el Gobierno. Para ello, es fundamental que los Estados tengan regulaciones claras sobre acceso a la información pública, que lo reconozcan y expliciten en sus cuerpos legales y normativos como un derecho humano fundamental, estableciendo un procedimiento claro de respuesta y un mecanismo de reclamo ante un órgano independiente que otorgue garantías a quien solicita la información. Asimismo, deben existir claras y efectivas políticas anticorrupción que eleven el nivel de confianza pública y garanticen una actuación éticamente correcta, tanto de funcionarios y funcionarias públicas como de autoridades.

Por otro lado, se debe regular y establecer estándares claros para la gestión de datos públicos y su posibilidad de reutilización por parte de la ciudadanía. La carencia de esta regulación actualmente inhibe la aplicación de políticas de datos abiertos, pues no existen normas técnicas en la gestión y publicación de información pública. Una adecuada disponibilidad de datos puede contribuir enormemente a profundizar el derecho de acceso a la información, y fortalecer la eficacia de las políticas anticorrupción.

Asimismo, deben existir espacios de interacción y colaboración entre los órganos del Estado y la ciudadanía en los

procesos de toma de decisión, que no se limiten a procesos de consulta, sino que incorporen a la ciudadanía en todo el proceso. Para ello, el Estado debe promover la participación efectiva de la ciudadanía, abriendo espacios de participación que permitan la colaboración en la gestión de soluciones a los problemas sociales, en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas, así como permitir el *accountability* de la gestión pública.

Como anunciábamos anteriormente, los órganos garantes tienen un rol fundamental en este proceso y deben asumir una función de promoción activa de este derecho humano fundamental, no solo a través de la resolución de casos, sino, además, orientando la acción de los órganos públicos a través de normas y regulaciones. Asimismo, deben asumir un papel de fiscalización y monitoreo del cumplimiento, que no se limite a las leyes de acceso a la información, sino que también certifique que las propuestas contendidas en los planes nacionales de acción, suscritas por los gobiernos, hayan sido elaboradas bajo estándares acordados de participación y transparencia, y establezcan compromisos de medidas concretas que realmente apunten al mejoramiento en los tres componentes mencionados de la Alianza por el Gobierno Abierto. Igualmente, la participación activa de los órganos garantes en el diseño de los programas de acción también es clave para orientar el contenido de las medidas de los planes nacionales, de tal manera que eviten que se constituyan en medidas aisladas, o solo vinculadas a estrategias de gobierno electrónico y tecnología. Para esto, los órganos garantes deben contar con el mandato, capacidad y presupuesto para funcionar en la promoción y fiscalización del gobierno abierto y, por supuesto, con la debida autonomía.

Finalmente, solo podremos hablar de un verdadero gobierno abierto cuando exista un marco regulatorio que garantice el derecho de acceso a la información, una política de combate contra la corrupción, y regulaciones claras en materia de datos abiertos, que permitan el libre acceso a la información clave para que los ciudadanos tomen decisiones para su vida cotidiana y puedan ejercer el control social, con definiciones claras en materia de participación ciudadana. Esto es un paso fundamental para profundizar nuestras democracias.

Conclusión

Es necesario cambiar el sistema de comunicación existente entre los gobiernos y la sociedad civil, abandonando la cultura del secreto. Para ello, debe generarse un cambio sustantivo a través de la creación de leyes de acceso a la información pública, la adopción de efectivas medidas de combate contra la corrupción, y la estipulación de reglas claras en materia de datos abiertos que permitan su reutilización.

Para alcanzar ese objetivo, la sociedad civil no solo debe ser consultada, sino que debe interactuar activamente, junto con los gobiernos y los órganos garantes, en mejorar la implementación de las leyes de acceso a la información y políticas anticorrupción, así como participar en el diseño, monitoreo y evaluación de los planes de acción generados en el marco de la iniciativa de la Alianza de Gobierno Abierto. Este balance debe ser considerado como una condición básica para la efectividad y legitimidad de los planes de acción nacional y, en dicho proceso, el aporte de la sociedad civil al contribuir a la generación de estándares mínimos de gobierno abierto, es clave para el éxito de esta iniciativa internacional.

GOBIERNO ABIERTO Y PUBLICIDAD OFICIAL: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

JUSTINE DUPUY - HAYDEÉ PÉREZ



JUSTINE DUPUY

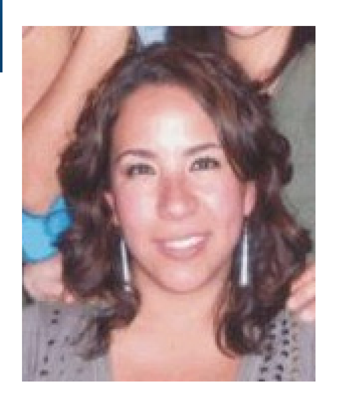
Es investigadora del área de Transparencia y rendición de cuentas de Fundar y encargada del proyecto de Publicidad Oficial en esa misma organización. Es licenciada en historia, por La Sorbona, y realizó la maestría en periodismo y técnicas de la información en la Universidad de Estrasburgo, Francia. Desde 2004 hasta 2007 ejerció el trabajo de periodista en Radio Francia y en varios periódicos. Desde 2007 se integró al equipo de Fundar.

Este artículo es un intento de compartir con los lectores la visión desde la sociedad civil de gobierno abierto y de cómo pasar de la teoría a la práctica. Este esfuerzo implica definir este concepto, desde nuestra experiencia como ONG, y describir las acciones que hemos llevado a cabo con el objetivo de fortalecer la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, elementos claves de un gobierno abierto.

Por lo tanto, en una primera parte, abordamos las múltiples acepciones que este concepto abarca, para definir, desde el punto de vista de la sociedad civil, lo que implica un gobierno abierto y cómo se ha tratado de impulsar y fortalecer. Desde Fundar Centro de Análisis e Investigación[1] participamos en este impulso a través de mecanismos institucionales (la participación de la Alianza para un Gobierno Abierto) y ejercicios de contraloría social, que juegan un papel detonador en la toma de conciencia de los gobiernos y los obligan a multiplicar sus esfuerzos hacia la construcción de un verdadero gobierno abierto.

Las autoras estamos persuadidas de la importancia de esta última función de la sociedad civil como catalizador de la implementación del gobierno abierto. Por lo que, en una segunda y última parte, detallamos la experiencia de contraloría social, basándonos en el proyecto de publicidad oficial que Fundar lleva más de tres años trabajando.

[1] *Fundar* es una organización civil que desde 1999 busca incidir, por medio del monitoreo de instituciones públicas y el análisis de las finanzas gubernamentales, dentro del debate político sobre la democracia, la participación ciudadana y la orientación del gasto público, especialmente aquel destinado a temas sociales.



HAYDEÉ PÉREZ

Es coordinadora del área de Transparencia y rendición de cuentas de Fundar.
Estudió la licenciatura en relaciones internacionales en la Universidad del Valle de México. Trabajó durante tres años como asistente de investigación en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM), de El Colegio de México. Desde 2007 se integró al equipo de Fundar.

Primera parte: Gobierno abierto

¿De qué hablamos cuando hablamos de gobierno abierto?

El término gobierno abierto, es uno que últimamente ha caído en una situación que le ocurre a muchos conceptos, y esto es, formar parte de un discurso de moda. A pesar de la poca claridad que existe sobre sus significados y alcances, y de lo común que resulta confundirlo con otras expresiones, ha ganado mucha popularidad y protagonismo durante los últimos años. Desde Fundar, hemos sido testigos de la forma en la que ha ido permeando el espacio público hasta convertirse en una expresión utilizada comúnmente por los distintos actores que participamos en él.

Esta apresurada propagación del término gobierno abierto no ha ido acompañada de un desarrollo conceptual y lingüístico igual de vertiginoso, lo cual ha provocado que se convierta en uno de esos términos que utilizamos sin saber exactamente qué queremos decir. Sobre la divulgación de ideas sin sustancia específica, Mauricio Merino (2005:11) señala que "el riesgo (…) es que sean las circunstancias las que resuelvan el contenido: en cada caso concreto, en cada situación y en cada lugar, cada quien puede darle una definición y un alcance distintos". Sin duda esto es lo que le ocurre al término gobierno abierto.

De acuerdo con Harlan Yu y David G. Robinson (2012) el termino gobierno abierto no es nuevo, ellos pudieron identificar los primeros usos de este concepto hace más de 50 años. Sin embargo, su significado ha ido cambiando sustancialmente a lo largo del tiempo y es probable que de la suma de estos cambios provenga la confusión que le rodea. Ellos identifican como una de las causas principales de esta ambigüedad el hecho de que comparte el adjetivo "abierto" con otro término que también está en boga, datos abiertos (*open data*). De acuerdo con ellos, gobierno abierto puede confundirse y limitarse cuando es utilizado únicamente para hacer referencia a la información gubernamental abierta (*open*

data), siendo que en realidad este concepto es mucho más amplio al incluir políticas públicas en pro del acceso a la Información, la transparencia y la rendición de cuentas.

No obstante, de acuerdo con Álvaro Ramírez-Alujas (2011:103), el concepto de gobierno abierto actualmente trasciende por mucho estas definiciones, puesto que “fluye desde la convicción de repensar la administración pública, de transformar la sociedad y contribuir a desarrollar democracias más sanas, de pasar de las jerarquías a las redes, de asumir compromisos transversales y generar, en conjunto con otros actores sociales y económicos, valor público”. Esta acepción del término parece ser la más ambiciosa, pues supone un cambio paradigmático a través de la ejecución de un modelo en donde la participación sustantiva de la ciudadanía forme parte de la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, al hablar de gobierno abierto estamos hablando también del derecho a la participación y del derecho de acceso a la información pública, ambos, derechos humanos reconocidos formalmente desde hace varias décadas en distintos instrumentos internacionales y en muchas constituciones. En este sentido, incorporar el enfoque de derechos humanos al concepto de gobierno abierto parecería fundamental, y evitaría olvidar el hecho de que estos derechos deben de ser respetados, protegidos, garantizados y promovidos en todo momento por el Estado y no tienen que depender de la voluntad del gobierno en turno.

En la práctica, uno de los principales riesgos de no contar con una definición clara de gobierno abierto se traduce en que la atención de las agencias gubernamentales gire hacia la divulgación de información gubernamental en formatos abiertos, por ejemplo, sobre los servicios que provee el Estado, y dejen de lado las reformas legislativas, institucionales y la puesta en marcha de políticas públicas encaminadas a lograr un mayor desarrollo de la transparencia y la rendición de cuentas.[2]

[2] Sobre este tema, Nathaniel Heller, director de Global Integrity, señala que “La explicación obvia (en mi mente) para qué “datos abiertos” reciba tanta atención en el contexto de “Gobierno abierto” es que es el tema más sexy, la reforma más llamativa

De hecho, Toby Mendel (2012:1) ha documentado evidencias de lo que se señaló previamente. De acuerdo con Mendel, de todos los países que participan en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa multilateral que tiene como propósito el que los gobiernos asuman compromisos para promover la transparencia, la colaboración y la rendición de cuentas, únicamente el 30 por ciento de los miembros se ha comprometido hasta el momento (junio 2012) a realizar reformas legislativas significativas en materia de acceso a la información. Dicho 30 por ciento está distribuido entre los miembros que cuentan con una ley de transparencia (21 por ciento) y lo miembros que no cuentan con dicho instrumento (nueve por ciento). En este sentido, retomando la percepción de Mendel, a pesar de que existe una ventana de oportunidad para lograr avances en la materia, los gobiernos han privilegiado compromisos relativos a la publicación de información gubernamental en formatos abiertos, en detrimento de avanzar en la elaboración o reforma de los marcos normativos de protección del derecho de acceso a la información.

Gobierno abierto y sociedad civil

Independientemente de la falta de claridad de este término, y de las confusiones asociadas a él, en los últimos años se han multiplicado las organizaciones y los grupos ciudadanos interesados en la promoción de gobiernos transparentes, que rindan cuentas sobre su quehacer y que permitan la participación sustantiva de la ciudadana en la definición de las políticas públicas.

Entre las alternativas para llevar a cabo lo anterior destacan: hacer uso de los mecanismos gubernamentales de participación ciudadana que existen, o bien, llevar a cabo ejercicios alternativos de vigilancia y control sobre el quehacer gubernamental. La primera alternativa ofrece un canal de interlocución directo y estructurado con las autoridades, no obstante, en muchos casos esta participación se limita al mero intercambio de información entre sociedad civil y

de todas. Es mucho más fresco (y francamente menos políticamente controversial) para cualquier gobierno publicar bases de datos de salud del gobierno en línea, de lo que es para el mismo gobierno proporcionar una mayor transparencia en torno a la financiación de los partidos políticos en el país".

gobierno y en otros casos es utilizada por el gobierno para legitimar sus procesos de decisión. La segunda alternativa puede parecer una opción más compleja, pues no existe canal de comunicación directa y los medios de comunicación suelen convertirse en el intermediario, y esto genera de cierto modo una confrontación entre sociedad civil y gobierno, pero es esta segunda vía la que en muchas ocasiones resulta más efectiva.

En este sentido, en términos de mecanismos institucionales de participación para promover la transparencia y la rendición de cuentas, en México destaca la Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal, creada en 2008,[3] y en el ámbito internacional se encuentra la AGA, mencionada con anterioridad y que fue creada en 2011. La primera es un mecanismo permanente de interlocución e integración de acuerdos entre la sociedad civil organizada, el gobierno del Distrito Federal y el órgano garante de la transparencia en esta entidad; la segunda es una iniciativa multilateral promovida por el gobierno de Estados Unidos, como actividad paralela a la Asamblea General de las Naciones Unidas, que actualmente reúne a desarrolladores, organizaciones y gobiernos de 57 países.

Alianza para el Gobierno Abierto

Para algunos grupos y organizaciones sociales que trabajamos desde hace más de una década en el impulso y fortalecimiento del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, la llegada de la AGA ha significado un proceso acelerado, complejo, y hasta cierto punto violento. Para decirlo en pocas palabras, y de manera coloquial, la AGA "se ha metido hasta la cocina", como decimos en México, y nosotros le hemos ido abriendo poco a poco la puerta, al tiempo que la cuestionamos, la transformamos y la adaptamos.

En un resumen muy apretado podríamos decir que la historia de la AGA y Fundar fue así: en agosto del año pasado recibimos

[3] En esta página se puede encontrar información sobre la Mesa de Diálogo por la Transparencia del Distrito Federal: http://www.infodf.org.mx/dvs/

una invitación a participar en esta iniciativa por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información y Datos Personales (IFAI), el órgano encargado de velar por los derechos de la información y la privacidad en nuestro país. Ha pasado un año desde entonces, y al día de hoy hemos incorporado buena parte de nuestra agenda sobre transparencia y acceso a la información dentro de esta plataforma; hemos organizado un encuentro regional en el que participaron más de 40 organizaciones de la sociedad civil, de 16 países de América Latina,[4] y formamos parte del Secretariado Técnico Tripartita, una instancia creada especialmente para coordinar los trabajos de la AGA en México.

El papel de la sociedad civil en esta iniciativa ha sido determinante. En el caso de México, las organizaciones que participamos en la AGA hemos logrado impactar de manera positiva en este mecanismo y generado dos resultados concretos: 1) el establecimiento de un Secretariado Técnico Tripartita, compuesto por un representante del IFAI, un representante de la Secretaría de la Función Pública y otro de las organizaciones de la sociedad civil, para que las decisiones sobre la Alianza se tomen en conjunto y por consenso y, 2) la elaboración de un "Plan de Acción Ampliado", debido a que la primera versión presentada por el gobierno mexicano contenía compromisos muy generales y no se veían reflejadas las propuestas de las organizaciones.[5]

Por ahora no tenemos un panorama claro sobre los resultados concretos de cada uno de los compromisos asumidos por el gobierno, ya que la etapa de implementación no ha concluido. Sin embargo, las organizaciones que participamos en esta iniciativa, y en particular Fundar, reconocemos en esta Alianza una plataforma que permite el establecimiento de una nueva relación sociedad y gobierno a favor de la transparencia y la rendición de cuentas.

[4] El reporte del encuentro está disponible en: http://gobabierto.tumblr.com/post/30469796167/reporte-taller-ogp-mexico.

[5] El Plan de Acción Ampliado, así como los lineamientos y las minutas del Secretariado Técnico Tripartita, se pueden consultar aquí: www.aga.org.mx.

Al respecto, los integrantes de la Alianza reconocemos en la introducción del Plan de Acción Ampliado que este mecanismo ha significado el inicio de un diálogo franco, en donde gobierno y organizaciones trabajan en conjunto para la construcción de una agenda común. Este diálogo ha contribuido a generar mayor entendimiento entre las partes. Las dependencias y entidades conocen mejor a las organizaciones, su agenda y objetivos que persiguen. Asimismo, dentro de las organizaciones comprendemos mejor los obstáculos y limitantes que el gobierno enfrenta para dar cumplimiento a nuestras propuestas.

Contraloría social

El papel de la sociedad civil no se puede limitar a acompañar un proceso de institucionalización de gobierno abierto; debe ser actor del cambio y catalizador de la transformación. La contraloría social, como mecanismo que "propicia el control ciudadano sobre el ejercicio de gobierno" (Cejudo: 2011), permite a las organizaciones de la sociedad civil tener un rol activo en la promoción del acceso a la información, la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, elementos clave para caminar hacia un verdadero gobierno abierto.

A pesar de los avances logrados en los últimos años, en México seguimos observando espacios gubernamentales de opacidad y discrecionalidad, que no tienen ninguna justificación y mucho menos una consecuencia. Los ciudadanos somos testigos de casos de corrupción y abuso del poder público que en muchas ocasiones quedan impunes.

Debido a lo anterior, desde Fundar hemos desarrollado algunos proyectos de contraloría social, asociados a estas problemáticas, con dos componentes principales: 1) ejercer nuestro derecho de acceso a la información de manera activa para recopilar, sistematizar y analizar los datos gubernamentales, y 2) incorporar las tecnologías de la información y la comunicación para dar a conocer los resultados de nuestras investigaciones. Con respecto a este segundo componente, en Fundar se tiene el objetivo de hacer

más accesible la información gubernamental para la ciudadanía en general, e incluir a grupos tradicionalmente excluidos en los procesos de toma de decisión en particular.

Esta metodología se ha aplicado a los siguientes proyectos:

- www.subsidiosalcampo.org: utilizando las herramientas de transparencia y rendición de cuentas, la página Subsidios al Campo en México busca posicionar en el debate nacional la política de distribución de subsidios al sector, como mecanismo para lograr un desarrollo rural integral.
- www.curul501.org: una plataforma ciudadana para conocer opinar y dialogar sobre las iniciativas de ley promovidas en el Congreso, y que busca revertir la opacidad dentro del Poder Legislativo.
- www.publicidadoficial.com: el monitoreo de los gastos que realizan los gobiernos en publicidad oficial.

Para ejemplificar estos ejercicios de contraloría social que permiten avanzar hacia un gobierno más abierto, en el siguiente apartado se expondrán los hallazgos con respecto a la experiencia del proyecto de publicidad oficial, desarrollado por Fundar y Artículo 19. Este proyecto es un ejemplo de la manera en la que la sociedad civil gestiona grandes cantidades de información, con el objetivo de reutilizarla y generar nuevo conocimiento sobre un problema público específico y, de esta manera, incidir dentro del debate social e intervenir en las recomendaciones de mejora.

Segunda parte: publicidad oficial en México

La publicidad oficial (o comunicación social) se refiere a los espacios que los gobiernos compran, o a los cuales acceden de manera gratuita, en todos los medios de comunicación para anunciarse e informar a los ciudadanos. Esto incluye los espectaculares, el internet, la radio, la televisión y los periódicos. La compra de estos espacios se efectúa con recursos públicos. Por lo tanto, estos

recursos deben ser transparentes, accesibles, y ejercerse con apego a los mandatos constitucionales.[6]

Dada la naturaleza y la función (servir e informar) de la publicidad oficial, esta obedece también al principio de máxima publicidad, suscrito en el artículo 6º constitucional, que se refiere a que toda la información en posesión de las autoridades es pública, por regla general, y que la reserva es la excepción. Entonces, conocer cuánto y cómo se gasta es un derecho fundamental de la ciudadanía.

En la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), los gastos en comunicación social no aparecen como información de oficio, es decir, sin que medie solicitud de parte; no obstante, se encuentran obligaciones más generales que son aplicables también para los recursos destinados a la publicidad oficial. En el artículo 7 se menciona la obligación de transparentar, poner a disposición de los ciudadanos y actualizar la información sobre el presupuesto asignado[7] y sobre los contratos realizados para servicios.[8] En el artículo12 de la misma

[6] El artículo 134 de la CPEUM menciona la siguiente obligación: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administraran con eficiencia, eficacia, economía, **transparencia** y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

[7] LFTAIPG. Art.7, IX: La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; Consultar en: http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf

[8] LFTAIPG, Art. 7, párrafo XII: Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:
a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de
estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
b) El monto;
c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y
d) Los plazos de cumplimiento de los contratos; Consultar en: http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf

normativa se estipula que los sujetos obligados deben hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos.

Aunado a esta obligación normativa, la transparencia de los gastos en publicidad oficial conlleva un reto importante para la democracia mexicana: impedir que estos recursos sean utilizados para debilitar la libertad de expresión y el pluralismo informativo. En efecto, los medios de comunicación son pilares del ejercicio democrático del poder al proveer información, permitir el debate y la pluralidad así como vigilar a los gobiernos (Guerrero: 2007).

Sin embargo, el uso desviado de la publicidad oficial afecta de manera estructural la relación entre los medios de comunicación y las entidades de gobierno. La posibilidad de «negociar» la pauta publicitaria inhibe el rol social que los medios de comunicación deberían cumplir en una sociedad democrática, y promueve la autocensura. La publicidad se transforma entonces en una herramienta para premiar o castigar a los medios en función de su línea editorial. El fenómeno ha sido definido como censura sutil, o censura indirecta, y estas prácticas no se confinan a México, sino que han sido documentadas en toda la región, como lo atesta el reporte regional de la Asociación para los Derechos Civiles (2008:7).

Así, la información sobre los gastos en publicidad oficial de los gobiernos federales y estatales debe estar disponible y accesible. La transparencia y el acceso a la información de estos recursos permiten una contraloría social de las relaciones financieras entre los actores políticos y los medios de comunicación, y también contribuyen a crear lazos de confianza entre la sociedad y los gobiernos. De este modo, la ciudadanía sabe con certeza quién recibe cuánto del gobierno en turno; así se da cuenta de los nexos económicos (o dependencia) de los medios que lo informan y le ayuda a forjarse una imagen informada de sus gobiernos.

Sin embargo, en la práctica no es ni evidente ni fácil acceder a esta información. En el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto, el gobierno mexicano se ha comprometido a avanzar hacia más transparencia y rendición de cuentas en los recursos ejercidos por

la administración federal en materia de publicidad oficial. Por el momento este compromiso no ha sido cumplido.

Una manera efectiva de caminar hacia un gobierno abierto es, en un primer momento, obligar desde la sociedad civil a qué se transparenten los datos necesitados. Así, frente a la escasa, incompleta y dispersa información sobre publicidad oficial, Fundar y Artículo 19 se dieron a la tarea de construir una página que concentre la información sobre el tema: www.publicidadoficial.com. La página se lanzó en febrero del 2011, con datos exclusivamente federales, que detallan los gastos en materia de publicidad oficial, por dependencia y por tipo de campaña mediática. Un año después, se incluyeron los montos ejercidos por cada entidad federativa (cuando se pudo acceder a la información). En estas dos fases, la información se consiguió a través de solicitudes de acceso a la información y del análisis de documentos públicos.

Gracias a los datos contenidos en esta página, se logró llamar la atención de actores claves --ciudadanos, académicos y periodistas-- sobre los riesgos del mal uso de la publicidad oficial. Se consiguió también promover el debate público. El día del lanzamiento de la página, el diario *Reforma* dedicó su primera plana al tema. El año siguiente, con la divulgación de los datos a nivel estatal, los medios nacionales y locales retomaron el tema durante una semana, provocando reacciones políticas y compromisos públicos: el gobernador de Durango prometió no difundir ningún tipo de anuncios en el marco de su informe de gobierno y utilizar el dinero para combatir la sequia. Un diputado de Chihuahua presentó un punto de acuerdo para que el gobierno estatal explique sus gastos. Tres meses después de la presentación de la página, el gobierno estatal de Puebla publicó por primera vez los gastos de publicidad oficial desglosados por tipo de proveedor.

En menos de dos años, la página logró convertirse en un referente en cuanto al problema público relacionado con la publicidad oficial. En ausencia de datos confiables y fácilmente accesibles, la información revelada por Fundar y Artículo 19 ha nutrido el debate público y los análisis.

Durante la campaña electoral del 2012, los candidatos a la presidencia citaron los datos contenidos en la página. La publicidad oficial se convirtió en un tema central de estas elecciones. A tal punto, que el nuevo presidente electo del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, ha prometido la creación de un órgano ciudadano y autónomo para monitorear los montos ejercidos en publicidad oficial. Mientras se está escribiendo este artículo, se espera que los congresistas priistas presenten una iniciativa de ley para concretizar la propuesta del futuro presidente.

A continuación, expondremos más a detalle la experiencia que ha sido llevar a cabo este ejercicio de contraloría social, así como la construcción de la página y los principales hallazgos y reflexiones que se desprenden de este proyecto. En la primera parte, se relata la fase de elaboración de la página web *publicidadoficial.com*. En la segunda parte, compartimos la experiencia que se enfoca al acceso a la información en las entidades federativas.

Gobierno federal: los límites de la información de oficio

En el Poder Ejecutivo Federal existe información disponible sobre publicidad oficial, que nos permitió construir nuestras primeras bases:

- En los últimos años la Secretaría de Hacienda y Créditos Público (SHCP) ha publicado información presupuestaria en su página. Así, hemos podido integrar información que se encontraba tanto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)[9] y la Cuenta Pública.[10] Con esta

[9] En el proyecto de presupuesto y el PEF es posible conocer cuánto se le asigna a cada dependencia del gobierno para los gastos en publicidad oficial, a través de los montos que aparecen en el concepto 3600: comunicación social y publicidad.

[10] En la Cuenta Pública, al igual que en el PEF, se pueden conocer los recursos ejercidos para el mismo concepto y para cada dependencia. Esta información se encuentra disponible en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

información se puede contextualizar la evolución, de 2005 a la fecha, del gasto por dependencia en comunicación social y publicidad.

- El portal de la Secretaría de Gobernación, dependencia que coordina el uso de la publicidad oficial, también proporciona información, pero escasa y de difícil acceso. Es un verdadero laberinto acceder, por ejemplo, a los informes de ejecución de los programas y campañas.[11] Los datos se suben en la página sin contexto o explicación que permita entender de qué se trata. Además, mucha información se encuentra en formato PDF.
- Finalmente, para terminar de recopilar toda la información, tuvimos que ingresar una batería de solicitudes de información para acceder a las estrategias de campaña de cada dependencia. Estos documentos permiten conocer las campañas mediáticas que las dependencias planean hacer, dónde las van a difundir y cuánto dinero van a pagar por ello.

Para esta primera fase, todo el trabajo consistió en conseguir la información, analizar documentos gubernamentales, integrar las bases de datos, proponer formatos abiertos[12] y elaborar visualizaciones que evidencien los problemas públicos que están en juego con el uso de la publicidad oficial: recursos millonarios destinados a comprar espacios en los medios, sin control ni reglas claras de asignación (ver gráfica).

11 Cada dos meses, la Secretaría de Gobernación entrega "informes sobre la ejecución de los programas y las campañas de comunicación social del gobierno federal" a la Cámara de Diputados. Estos informes están en línea.

12 Vale la pena mencionar que, desde septiembre de 2011, existe un Acuerdo de Interoperabilidad y Datos Abiertos, en el que se manifiesta que publicar datos abiertos es una obligación de las entidades y dependencias del gobierno federal. Sin embargo, las dependencias no cumplen con esta obligación y está subutilizado por parte de la ciudadanía, tal vez porque no se conoce. Consultar en línea: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5208001&fecha=06/09/2011

La gráfica revela excesos. Durante los cinco primeros años del sexenio el gobierno Ejecutivo Federal ha ejercido 19 mil 645 millones de pesos en publicidad oficial. Tan solo en 2011 se gastaron 5 mil 027 millones de pesos en el concepto de gasto 3600 (Comunicación social y publicidad). Con 19 mil 645 millones de pesos se podrían construir 61 hospitales como el Hospital General de Zona en Tabasco, con capacidad de 112 camas, y que costó 320 millones de pesos.

La gráfica revela una ausencia de control. Desde 2007, el Ejecutivo Federal ejerce por lo menos el doble de lo aprobado por los legisladores para el concepto 3600, Comunicación Social y Publicidad. El presupuesto aprobado por los legisladores es una de las pocas fuentes de control de este gasto, y no está respetado.

El concepto de gobierno abierto genera gobiernos más eficientes y más democráticos. Por lo tanto, sería importante que la generación de esta información tenga un impacto directo sobre las decisiones que toman nuestros representantes. Por el momento, las incoherencias y excesos que revelan estos documentos no parecen haberse traducido en cambios políticos.

A nivel del gobierno federal, falta mucho por hacer para realmente lograr datos abiertos sobre publicidad oficial. Existe información disponible, pero es escasa, inoportuna e inaccesible. Para avanzar en la construcción de un gobierno abierto, uno de los primeros pasos es contar con datos abiertos. En este sentido, Canadá es un buen ejemplo a seguir: todos los contratos de publicidad oficial son públicos, y cada año el gobierno entrega un informe muy detallado con toda la información sobre el tema (Villanueva:2010).

Entidades federativas: los límites del acceso a la información

Para la segunda fase de elaboración de www.publicidadoficial.com, el reto fue transparentar los datos sobre publicidad oficial en las entidades federativas. En este caso, la información de oficio

sobre la compra de espacios en medios de comunicación carece de organización, accesibilidad, oportunidad y claridad; pero, sobre todo, es muy escasa, más bien inexistente salvo algunas excepciones, como Jalisco. Por lo tanto, tuvimos que ingresar una nueva batería de solicitudes de información, pero ahora tuvimos que hacer frente a los órganos garantes de cada Estado de la República y aprender a utilizar las 32 leyes existentes en la materia.

En 2011, a través de solicitudes de información hechas a cada entidad federativa, Fundar y Artículo 19 solicitamos los gastos totales y desglosados realizados en publicidad oficial de 2005 a 2010. Desafortunadamente, no logramos acceder a gran parte de la información solicitada. El ejercicio del derecho de acceso a la información no permite revertir la ausencia de información ya que en los Estados es una realidad multifacética y heterogénea.

Este derecho no es ni expedito ni sencillo de ejercer en gran parte de los Estados del país. Nos enfrentamos a la ausencia de respuestas, a la obligación de hacer varias veces las solicitudes, a la imposibilidad de solicitar la información por ausencia de plataforma internet, a la complejidad de los tiempos de respuestas y prórrogas, a las entregas incompletas, a la declaración de inexistencia y, en otros casos, a la reserva de los documentos solicitados.

Por lo tanto, con base en este ejercicio, decidimos construir un Índice de Acceso al Gasto en Publicidad Oficial Estatal y algunas bases de datos, en los casos en los que nos entregaron información completa y desglosada.[13]

Se optó por una metodología simple y fácilmente entendible. La calificación de las entidades federativas toma en cuenta la primera respuesta a la solicitud y se evalúa a través de cuatro variables:

- Gasto total ejercido por año.
- Gasto ejercido, desglosado por medio de comunicación.

[13] Artículo 19 y Fundar. 2012. ***Diagnóstico sobre el gasto en comunicación social y Publicidad en las Entidades Federativas***. Disponible en línea: http://publicidadoficial.com.mx/docs-edos/DocPO.ok.pdf (Ultima consulta marzo 2012).

- Gasto ejercido, desglosado por proveedores.
- Gasto ejercido, desglosado por concepto o campañas.

Los resultados se expresan en estrellas. Cero estrellas es el mínimo y corresponde a los Estados que no entregaron nada; cinco estrellas es el máximo que un estado puede obtener. Se presentan a continuación los resultados de este ejercicio práctico de acceso a la información sobre los gastos en publicidad oficial:

Tabla 1: Índice 2011 de acceso al gasto en comunicación social y publicidad de las entidades federativas.

Entidades Federativas	Información entregada				Estrellas
	1. Por Año	2. Por Medios	3. Por Proveedores	4. Por Concepto o Campaña	
Aguascalientes	2	0	0	0	2 estrellas
Baja California	2	0	1	0	3 estrellas
Baja California Sur	2	0	0	0	2 estrellas
Campeche	2	0	1	0	3 estrellas
Chiapas	0	0	0	0	0 estrellas
Chihuahua	2	0	0	0	2 estrellas
Coahuila	0	0	0	0	0 estrellas
Colima	2	1	1	1	5 estrellas
Distrito Federal	2	0	1	0	3 estrellas
Durango	2	1	0	0	3 estrellas
Estado de México	2	0	1	1	4 estrellas
Guanajuato	0	1	0	0	1 estrellas
Guerrero	0	0	0	0	0 estrellas
Hidalgo	0	0	0	0	0 estrellas

Jalisco	1	0	1	0	2 estrellas
Michoacán	1	0	0	0	1 estrella
Morelos	2	1	1	0	4 estrellas
Nayarit	2	0	0	0	2 estrellas
Nuevo León	0	0	0	0	0 estrellas
Oaxaca	0	0	0	0	0 estrellas
Puebla	0	0	0	0	0 estrellas
Querétaro	0	0	0	0	0 estrellas
Quintana Roo	2	0	0	0	2 estrellas
San Luis Potosí	0	0	0	0	0 estrellas
Sinaloa	2	0	1	0	3 estrellas
Sonora	2	1	1	1	5 estrellas
Tabasco	0	0	0	0	0 estrellas
Tamaulipas	0	0	0	0	0 estrellas
Tlaxcala	2	0	0	0	2 estrellas
Veracruz	2	0	0	0	2 estrellas
Yucatán	2	0	0	0	2 estrellas
Zacatecas	2	1	1	0	4 estrellas

- **La opacidad predomina, las 2/3 parte de los estados reprueban**. Los resultados muestran la opacidad del gasto en publicidad oficial en las entidades: 11 estados no entregaron información; es decir, la tercera parte de las entidades obtuvieron cero estrellas. En cuanto a la categoría de una a dos estrellas, 11 Estados obtuvieron igualmente esta calificación. Esto significa que entregaron solo el total del gasto en comunicación social por año, sin ningún desglose. En varios casos se reservó la información más detallada, se declaró su inexistencia o se omitió entregarla.
- En total, son 22 Estados los que obtuvieron entre cero y dos estrellas; es decir, que las dos terceras partes de las entidades federativas reprobaron ya que no entregaron información o contestaron de manera incompleta a la solicitud. Solo 10 Estados entregaron información desglosada del gasto en comunicación (a partir de tres estrellas), con una especial mención para Colima y Sonora, los únicos dos Estados que obtuvieron cinco estrellas, la mejor calificación.
- **Recursos millonarios asignados a medios en total opacidad.** Con base en los datos a los cuales logramos acceder, se pudo afirmar lo siguiente: el gasto en publicidad oficial en los estados se duplicó. En un espacio de cinco años, el gasto total en publicidad oficial en 18 entidades federativas se multiplicó por dos, y pasó de un total de mil 170.4 millones en 2005 a 2 mil 518.4 millones en 2010 (en pesos constantes de 2010). Chihuahua, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Nayarit, Yucatán y Zacatecas duplicaron su gasto en publicidad oficial. Aguascalientes, Durango y Quintana Roo casi duplicaron su presupuesto, ya que tienen un aumento porcentual que se sitúa entre 80 y 100 por ciento.

Además de la difusión de un diagnóstico desalentador sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de datos preocupantes sobre las relaciones económicas entre medios

y gobiernos a nivel local, este ejercicio permite abordar unas cuestiones más generales sobre el acceso a la información pública.

- **Heterogeneidad de las respuestas y confiabilidad de los datos.** Para el proyecto sobre publicidad oficial que Articulo 19 y Fundar llevamos a cabo en conjunto, hemos realizado solicitudes a los Estados en otros momentos. Así evidenciamos que las respuestas de las entidades federativas varían de un año a otro. Por ejemplo, en 2010, Puebla entregó el gasto ejercido por año, mientras que durante el ejercicio que llevamos a cabo para construir este índice no pudimos acceder a la información. Simplemente nos remitieron al portal de transparencia donde no encontramos la información requerida.
  A la ausencia de congruencia en la práctica del derecho de acceso a la información, se añade un problema aún más grave: la confiabilidad de los datos obtenidos. El caso de Puebla ilustra muy bien esta situación. En 2010, nos entregaron información. En 2011, no pudimos acceder a los datos, pero unos meses después de la presentación de la página publicaron el desglose de los recursos ejercidos, y las cifras no cuadran con los datos que nos entregaron dos años antes.
- **Implementación vacilante del derecho de acceso a la información en los Estados.** En términos legales, se ha logrado un grado muy aceptable de armonización de las leyes, y se sigue legislando para eliminar las lagunas legales, como es el caso de la Ley Federal de Archivo. Pero existe una brecha enorme entre el marco normativo del derecho y su implementación. La metamorfosis de la cultura del secreto a la cultura de la transparencia no se ha terminado.
- **Ejercer el derecho de acceso a la información fortalece y promueve la transparencia.** El mismo ejercicio promueve las prácticas de transparencia y obliga a los Estados a transparentar estos gastos. Por ejemplo, en dos casos en los cuales se interpuso un recurso de revisión logramos avances: Oaxaca y

Yucatán. Para Oaxaca se obtuvo la información para el año 2010, después de una declaración de reserva de la información. En el caso de Yucatán, nos habían entregado los gastos por años, pero reservaron los desgloses. Con la resolución del recurso de revisión 185/2011 y sus acumulados, el 186/2011 y 187/2011, entregaron el desglose para los años 2008, 2009 y 2010. En el caso de Puebla, la publicación del desglose de los gastos es también un gran avance, aunque sea muy insuficiente.

Conclusión

Es encomiable la puesta en marcha de iniciativas multilaterales que promocionan la construcción de gobiernos abiertos mediante el trabajo conjunto entre organizaciones de la sociedad civil y agencias gubernamentales. Así mismo, resulta importante promover que las entidades de gobierno publiquen su información en formatos abiertos, que puedan ser reutilizados por la sociedad civil para generar valor público. Sin embargo, no debemos perder de vista que el insumo más importante para lograr los avances antes mencionados es que los gobiernos garanticen plenamente el acceso a la información, sobre todo en temas sustantivos para la ciudadanía; de otra manera, los ejercicios de contraloría social no pueden llevarse a cabo de manera efectiva. En el caso de la publicidad oficial, está claramente evidenciado el límite del ejercicio de contraloría social cuando no existe información clara, oportuna, accesible y confiable. ¿Cómo hablar de gobierno y datos abiertos cuando seguimos enfrentando problemas para acceder a la información básica sobre el ejercicio de los recursos públicos?

Aunque en México el derecho de acceso a la información se encuentra consagrado en la Constitución desde 2007, contamos con 32 leyes locales y una ley federal en materia de transparencia y acceso a la información y con sendos órganos encargados de velar por este derecho, prevalecen limitaciones severas, inercias burocráticas y resistencias fuertes que nos impiden avanzar hacia la consolidación de una política integral a favor de un gobierno abierto.

En este panorama, la sociedad civil tiene un rol crucial que jugar: él de catalizador de la transformación, al exigir el cumplimiento de su derecho al acceso a la información y su derecho de participación. Este papel puede abarcar diversas formas, desde la participación en mecanismos institucionales, como la Alianza para el Gobierno Abierto, o un ejercicio de monitoreo y vigilancia de políticas públicas, como es el caso del proyecto de publicidad oficial. En un país como México, donde el gobierno abierto es una realidad aún muy lejana, ambos mecanismos son indispensables para acelerar cambios institucionales y empujar nuevas prácticas gubernamentales en el manejo de la información.

Bibliografía

- Asociación para los Derechos Civiles (ADC) y Open Society Justice Initiative(OSJI), (2008). *El precio del silencio, abuso de publicidad oficial y otras formas de censura indirecta en América Latina*, Buenos Aires, Consultar en línea: http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf

- Cejudo, Guillermo (2010) *Contraloría social: ciudadan*ía activa, gobierno responsable en Contraloría Social en México, experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas, Secretaría de la Función Pública, México.

- Guerrero, Manuel Alejandro (2007). *Medios de comunicación y la función de transparencia.* IFAI, Cuadernos de transparencia núm. 11, México.

- Harlan Yu y David Robinson (2011). *The New Ambiguity of "Open Government"*. Working Paper, Princeton CITP - Yale ISP.

- Mendel, Toby y Michael Karanicolas, (2012). *Open Government Without RTI? The conspicuous weakness of RTI reform within OGP Action Plans*, Center for Law and Democracy, Washington D.C.

- Merino, Mauricio (2005). *Transparencia: libros, autores e Ideas*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) – Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

- Ramírez-Alujas, Álvaro (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que se viene". Reflexiones seminales. Revista *Enfoques*, Vol. IX, nº 5, Madrid.

- Villanueva, Ernesto (2010). *Publicidad oficial. Transparencia y equidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

TRANSPARENCIA HACKER EN BRASIL

DANIELA B SILVA



DANIELA B SILVA

Es directora de Esfera, en la Casa de Cultura Digital, en São Paulo, Brasil. Esfera colabora con el gobierno en la creación y gestión de proyectos abiertos y transparencia publica en internet; también articula grupos dentro de la población para que concurran a nuevas posibilidades de apertura y participación política por medio de prácticas de libertad, autonomía y formas de compartir en la red. Es una de las fundadoras de la comunidad Transparencia Hacker, con casi mil *hackers* y activistas que usan datos gubernamentales y tecnologías abiertas para crear e implementar proyectos de interés público en internet.

Daniela obtuvo su magister con la disertación "Transparencia en la Esfera Pública Interconectada", acerca de cómo el concepto y las prácticas de transparencia se transforman en un contexto mediado por las tecnologías de información y comunicación, posibilitando la apertura de los gobiernos y sistemas políticos para las nuevas formas de participación social.

En julio de 2009, el equipo de comunicación de la Presidencia de la República de Brasil viajó a Porto Alegre, una ciudad del sur de Brasil, para participar en el "Fórum Internacional do Software Livre" (Foro Internacional Software Libre), el FISL. La misión de la delegación del gobierno era presentar a los participantes del evento –*hackers*, desarrolladores y *hard users* de internet– una novedosa iniciativa de comunicación pública: el Blog del Planalto, que iba a ser lanzado en septiembre de aquel año.

La presencia de funcionarios de alto rango en un evento *nerd* (como una de as más grandes conferencias de Software Libre en el mundo, el FISL es un encuentro gigantesco de comunidades de red, con un intenso programa de debates y oficinas, estantes de empresas, regalos publicitarios, mascotas e ídolos) no era ninguna sorpresa. En aquel mismo año, el presidente Lula visitó el FISL para promover las políticas públicas de software libre que el gobierno federal estaba tratando de implementar en la gestión pública federal. Hoy en día, "inclusión digital es la palabra más sexy del gobierno, pero eso no ha sido siempre así", dijo el entonces presidente, explicando porque no era tan sencillo implementar tecnologias libres en el gobierno. "Nosotros hemos tenido que eligir: o íbamos para la cocina a preparar nuestro propio plato y colocar sabor brasileño en la comida, o tendríamos que comer lo que Microsoft querría vender para nosotros. Ha prevalecido, sencillamente, la idea de la libertad."

El blog del Planalto, presentado en uno de los debates del FISL, debería ser un instrumento de comunicación de la presidencia con las personas, más sintonizado con lo que internet permitía en aquel momento. Era construido en

Wordpress, una herramienta libre de gestión de contenidos, y todas sus publicaciones serían liberadas en *Creative Commmons.* Se podía sentir que el Blog era casi una consecuencia natural dentro del poder público: un resultado más de la políticas innovadoras en relación a la tecnología, desarrolladas durante el gobierno Lula, como la adopción del software libre en algunos espacios de la gestión, la instalación de telecentros públicos en el país, la formación de una red de "Pontos de Cultura" productores de conocimiento libre, y el uso de licencias flexibles en los principales medios de comunicación pública del Estado.

Muchas de estas políticas eran mejores en la teoría que en la práctica. Pero aun así, el hecho de que ellas existieran, enseñaban un cierto direccionamiento del gobierno brasileño, en aquel momento, para el uso más libre y más abierto de internet y de las tecnologías. Un Blog del Planalto, que llegó a ser llamado por un tiempo "Blog del Lula", compaginaba bien con estas ideas.

Fue en el lanzamiento del Blog, en septiembre de 2009, que algo sorprendente ocurrió. Pese los intensos debates sobre el tema, en el FISL y en otros encuentros dónde el proyecto de comunicación de la Presidencia ha sido presentado, el Blog del Planalto fue lanzado sin espacio para los comentarios de los lectores. A diferencia de la mayoría de los blogs en internet, el Blog del Planalto no tenía espacio para que los visitantes dejasen sus comentarios sobre los posts y publicaciones.

El impacto de la decisión –política– de hacer un Blog oficial de la Presidencia sin espacio para comentarios ha sido grande. Muchas personas tomaron el posicionamiento del Planalto como una falta de respecto al dialogo y a la libertad de expresión. "Entonces, ¿el gobierno quiere hablar, pero no escuchar?", ha sido la reacción de muchos. La herramienta de *trackback,* que existía en lugar de los comentarios y que permitía que publicaciones relacionadas al contenido del Blog del Planalto en cualquier sitio de la internet fueran referenciadas en el blog original, fue completamente ignorada por la mayoría de los usuarios, quienes hacían acotaciones sobre el asunto en internet, con lo que empezó una oleada de reclamaciones y protestas en los medios y las redes sociales. Estoy contando esta

historia porque, de cierta manera, es más o menos así que empieza la historia de Transparencia Hacker.

En aquel septiembre yo estaba trabajando junto a Paulo Markun, que había creado una serie de proyectos de contenido compartido en internet, en la Casa da Cultura Digital, un recién inaugurado colectivo de activistas y emprendedores digitales en São Paulo.

Yo estaba investigando la transparencia pública, más concretamente, lo que debería ocurrir con la transparencia pública cuando esta se encontrase con la internet. Tanto yo como Pedro pasábamos mucho tiempo pensando en porqué la revolución de internet, que vivíamos todo los días en nuestros proyectos y relacionamientos, no había llegado a la política. Otras actividades con alto nivel de intermediación, como la industria de la música y el periodismo, han tenido que cambiar radicalmente por causa de internet. Pero con la política, que también está basada en un gran número de intermediarios, este cambio estaba tardando mucho en llegar. Habían algunas políticas públicas sobre el uso de internet en Brasil, pero todavía la internet en la política era muy poco usada. Teníamos conocimiento de las iniciativas de gobierno abierto y de datos abiertos que empezaban a surgir en otros países, y creíamos que la respuesta estaba por ahí, pero tales políticas estaban todavía muy lejos de tener repercusión el Brasil, donde casi nadie hablaba sobre el tema. Por aquel entonces, antes de los *Occupies,* de las Primaveras y otras manifestaciones políticas en la red, todavía no estaba claro cómo, o si internet podría cambiar la manera como funciona la política.

Cuando el blog del Planalto fue lanzado y la discusiones sobre él empezaron en la red, Pedro se dio cuenta de que, pese la falta de espacio para comentarios, aquel vehículo de comunicación tenía otras ventajas en el hecho de que el gobierno brasileño hubiera abierto un blog oficial, basado en tecnología libre, con una licencia que prácticamente pedía el reuso de las informaciones con posibilidades de importar automáticamente los *feeds* del contenido completo publicado (una tecnología que permitía que cualquier persona pudiera recibir el contenido del blog en un software lector de RSS, o en otro *site*).

Fue un *hackeo* simple, de 15 minutos, hecho en plan de broma: Pedro compró el dominio planalto.blog.br (que era el que más se parecía al original: blog.planalto.gov.br). Copió entonces la cabecera del Blog do Planalto (ni siquiera intentó mejorar el *layout*), e instaló un *plugin* de Wordpress que permitía publicar, de forma automática, los *feeds* del blog original en el nuevo blog, el genérico. Para cada *post* abrió, obviamente, espacios para comentarios, sin ninguna forma de mediación. Y es así que se ha creado el Clone de Blog del Planalto, con comentarios. Tan fácil y previsible que no se podía decir que había sido un *hackeo* técnico. Era más un *hackeo político.*

Cuando llegué a la Casa da Cultura Digital aquel día, Pedro me enseñó el ordenador, muy contento, y me dijo: "¡Mira lo que he hecho!". Me pareció gracioso, no pensé mucho en el gobierno y sí en la gente que estaba reclamando la falta de dialogo en el blog original. "¿Será que ahora las personas van empezar a poner sus comentarios?", nos preguntamos.

Pedro publicó el link para el "Clon" en Twitter:



En su primera semana el blog clon recibió miles de comentarios –la gran mayoría no hacía referencia al contenido de los *posts*, pero se discutía la legitimidad de clonar un vehículo de

comunicación gubernamental. Dada la repercusión en los medios de comunicación, algunos días más tarde el gobierno se manifestó, diciendo que internet era un espacio libre, y que el clon del blog respetaba la licencia del contenido. Un funcionario del área de comunicación del gobierno nos contó que el clon había sido discutido internamente, y que la broma de 15 minutos en la Casa da Cultura Digital había puesto en jaque una decisión gubernamental que había sido debatida durante por lo menos seis meses antes del lanzamiento del blog. El blog oficial no ha abierto espacio para comentarios hasta el día de hoy; desde el clon, eso ya no tiene tanta importancia.

Pese a ser este un ejemplo casi trivial del uso de la tecnología y de la licencia, sentimos que el Clon del Blog del Planalto ha tocado bastante a las personas con las cuales hemos tenido la oportunidad de hablar sobre el tema; ha cambiado la percepción de las personas sobre la relación entre política e internet. Algunos militantes de izquierda, normalmente defensores de la libertad de expresión y de las innovaciones de internet, pensaban que el blog podría ser una amenaza a un gobierno que se comportaba de una manera relativamente abierta (y que en teoría se abría cada vez más). Para ellos, no valía a pena provocar los límites, y poner así en riesgo la apertura que ya existía. A algunos militantes de derecha, que suelen estar del lado más conservador del debate sobre libertad de expresión y comunicación, les hizo gracia el blog clon, como si fuera una simple actitud de oposición o resistencia. Las preguntas de los periodistas que nos contactaban repetían el conflicto “en favor de Lula“ o “contra Lula“, que nunca había sido planteado en el momento de clonar el blog. Una periodista llegó a preguntarme, insistentemente, por quién había yo votado en las elecciones anteriores, o por quién pensaba yo votar en las próximas; también por quién había votado o votaría Pedro, en una tentativa de partidarizar (o por lo menos intentar entender) lo que habíamos hecho.

Por todos los lados, ha sido bastante complicado construir un discurso para aquella que era una acción a favor de la apertura, una acción para enseñar que internet puede ser un espacio abierto, de debate y, quién sabe, de acción política. El ejercicio ha valido

la pena: al construir ese discurso empezamos a pensar mejor en las relaciones (confusiones) posibles entre internet y política. ¿Será posible utilizar internet no solo para reclamar o protestar, pero para influir directamente en las decisiones del gobierno? ¿Será que los ciudadanos, usando las tecnologías, puedan *abrir* los gobiernos, incluso empezando por el lado de fuera? Acreditábamos que sí, y que ya era hora de hacer más ruído sobre estas posibilidades. Y, principalmente que era hora de encontrar más gente que estuviera interesada en hacer lo mismo.

Pocas semanas después, Pedro y yo aprovechamos el momento para publicar en internet la convocatoria para el *1º Transparência HackDay*. Ya teníamos este evento en mente un poco antes de que el Clon del Blog del Planalto hubiera sido publicado. Yo había participado en el Transparency Camp, de la Sunlight Foundation, y había vuelto de San Francisco con la idea de organizar un evento horizontal, como el propuesto por la organización estadounidense, pero con mayor foco en el desarrollo de proyectos que en conversaciones o debates. El nombre Transparencia HackDay era una copia del Yahoo Open HackDay, evento que organizaba Yahoo con mucho éxito en Sao Paulo, y en el cual *hackers* participaban en un maratón intensivo de desarrollo de proyectos, en nombre de la diversión, del desafío, de la voluntad de escribir códigos. Nosotros queríamos hacer lo mismo con dos diferencias:1) los proyectos usarían información pública disponible en la red, o tendrían algún tipo de intención política, y 2) el *Transparência HackDay* también era una invitación a periodistas, activistas, investigadores y ciudadanos curiosos, a cualquiera que quisiera juntar internet y política para desarrollar un proyecto.

Cuando empezamos a organizar el *HackDay* no teníamos idea de si le resultaría interesante a la gente. No teníamos dinero. No teníamos datos abiertos, la materia prima principal de los concursos de aplicativos de transparencia que conocíamos fuera de Brasil. Decidimos utilizar la única metodología de organización de eventos que conocíamos, y que utilizamos hasta hoy: eligir una fecha, encontrar un sitio, y hacerlo, sin esperar a contar con condiciones ideales. La fecha que elegimos era el fin de semana del 3 y 4 de octubre de 2009. El lugar era la Casa da Cultura Digital (nuestros

compañeros cedieron gentilmente sus despachos para el evento). Faltaba ahora encontrar las personas, el ingrediente más importante.

Divulgamos una invitación para el *1° Transparência HackDay* en nuestro blog, y en Twitter, como habíamos hecho con el Clon del Blog do Planalto. Enviamos la misma invitación a diversas listas de desarrolladores de software libre, dónde sabíamos que podríamos encontar gente acostumbrada a colaborar en el desarrollo de proyectos.

El día antes del evento, ya teníamos más de 120 inscritos. Entre los contactos llegados por Twitter, Pedro encontró el W3C Brasil, valioso asociado que, hasta hoy, apoya una parte importante de las iniciativas de gobierno abierto del poder público brasileño. El W3C nos puso en contacto con el gobierno del Estado de São Paulo, que estaba preparando un portal de gobierno abierto, inspirado en el Data.Gov de la administración Obama. El portal aún no estaba listo, pero nos cedieron datos (una bolsa con 60 CDs, copias idénticas de un mismo *dataset*, que contenía estadísticas de los municipios del Estado de São Paulo).

Teníamos la fecha, el sitio, los participantes, y hasta datos para trabajar, además de una infinidad de *sites* gubernamentales que, como descubrí en aquel momento, podrían ser "raspados", abietros a la fuerza, generando más datos para nuevos proyectos.

Calculamos que unas 100 personas hayan pasado por la Casa da Cultura Digital aquel fin de semana, alternándose entre discusiones informales en la sala de *meetings*, y entre seis o siete equipos de trabajo distribuidos por la Casa. Los proyectos que salieron del evento, todos en versión bastante preliminar, eran ejemplos increíbles del uso de internet para la política: una base de datos con todas las miles de fotos liberadas en *Creative Commons* por la Agência Brasil, una agencia gubernamental de periodismo; un prototipo para realizar elecciones abiertas y seguras para la rectoría de una universidad pública, usando internet y creciendo así la participación; un video con datos alarmantes sobre la basura electrónica; una plataforma para dar transparencia a la demanda y oferta de plazas para jóvenes y adultos en colegios públicos;

Una camada de visualización de datos de la deforestación de la Amazonia para Google Maps. Todos esos proyectos enseñaban que, por lo menos desde la sociedad, había interés y voluntad de trabajar en proyectos políticos en internet, de manera autónoma, libre y colaborativa. No necesitábamos pedir permiso a nadie para construir estos proyectos. Simplemente empezamos a constrirlos, porque era posible.

Mucho más importante que el conjunto de proyectos, fue que salimos del 1o Transparência HackDay con un listado de discusión *online* con cerca de 100 inscritos, personas interesadas en discutir y construir proyectos relacionados con política, transparencia y acceso a la información; gente interesada en hacer gobierno abierto, al lado de la sociedad civil. Era el principio de la Comunidad de Transparencia Hacker.

Hoy somos más de mil miembros: *hackers*, periodistas, *designers*, activistas, representantes de ONGs, funcionarios del gobierno. Todos participamos de la THacker voluntariamente, motivados por nuestra voluntad de colaborar. Muchos miembros están dispersos por Brasil, leyendo el listado sin nunca manifestarse, sintiendo el debate a distancia. Muchos otros discuten activamente, proponen proyectos, colaboran con las propuestas de otros miembros, participan en encuentros presenciales. Algunos dejarán que la comunidad tome sus vidas por completo: dejaran sus trabajos en revistas, agencias, empresas de programación, universidades, e intentarán vivir de Transparencia Hacker, en los espacios donde eso sea posible.

No somos una organización, somos un movimiento. No somos una democracia, somos una “factocracia” (o “hagocracia”). No tenemos una definición única, ni carta de principios, ni reglas de convivencia. La gente de la comunidad tiene posicionamientos políticos diversos, pero esto no es un problema, porque intentamos entender la política con la lógica de la abundancia, la misma lógica digital, y no con la lógica de la escasez. Los principios de la ética *hacker* tienen mucho que decir sobre cómo nos organizamos y actuamos.

Somos *hackers* políticos. Desarrollamos y colocamos en la red decenas de proyectos: *sites* de monitoreo legislativo, una agenda pública de los viajes y las dietas recibidas por los secretarios de Estado (ministros) de Brasil, una aplicación de móvil con las pautas de la Câmara Municipal de São Paulo, los datos de la violencia machista en el Estado de Rio Grande do Sul, un mapa de las zonas verdes de São Paulo. Algunos de los proyectos son simples experimentos, eternos *beta-tests* de posibilidades políticas: algunas líneas de código, basadas en datos públicos, que alguien, algún día, "raspó" de un *site* gubernamental e intentó desvelar, pero luego lo dejó y se fue a hacer algo más importante (o más divertido).

Otros son más perdurables. Ayudamos a escribir la Ley Brasileña de Acceso a la Información. De manera abierta y colaborativa; hicimos en nuestra lista de discusión el cruce del texto de la ley con los principios de los datos gubernamentales abiertos. Nuestras incersiónes están hoy en la ley aprobada, garantizando que Brasil tenga uno de los instrumentos legales de acceso a datos más poderosos del mundo; generamos uno de los muchos aceso a datos abiertos del mundo. Construimos también, entre muchos de los HackDays que organizamos, el primer sistema de peticiones públicas de Brasil, llamado "Queremos saber". Asimismo, recaudamos cerca de 30 mil dólares, a través de internet, y compramos un autobús, un *bus Hacker*, que nos permite llevar nuestras ideas y proyectos a cualquier sitio.

THacker, como nos gusta llamar a esta comunidad, no es un simple conjunto de *productos,* pero sí un *proceso*. En vez de simplemente ser un conjunto de cosas que hacemos, Transparencia Hacker es una manera distinta de hacer cualquier cosa. Es la prueba de que la apertura de los gobiernos puede empezar en cualquier espacio, no necesariamente dentro de los gobiernos. Una muestra de que la sociedad también puede hacer gobierno abierto.

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBIERNO ABIERTO: ALGUNOS CASOS

GOBIERNO ABIERTO Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

JUAN E. PARDINAS



JUAN E. PARDINAS

Es director general del Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco)(www.imco.org.mx). Es doctor en economía de la London School of Economics, maestro en Economía por la Universidad de Sophia, en Tokio, Japón, y politólogo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Su responsabilidad en el Imco le ha permitido combinar la investigación aplicada a la toma de decisiones con la difusión de ideas en medios escritos y electrónicos. Escribe una columna de opinión semanal en el diario *Reforma*, ha sido corresponsal de *CNN en Español,* en la India y Japón, y ha publicado artículos en las revistas *Harvard Review of Latin America*, *Expansión, Este País, Nexos y Letras Libres*.

Introducción

La democracia es un medio y un fin en sí mismo. Es una herramienta para designar a las personas encargadas de las tareas de gobierno y un medio para representar la pluralidad política de una comunidad. También es un fin, al forjar los contrapesos que permiten la rendición de cuentas de las personas encargadas de ejercer los cargos de autoridad. Los cambios democráticos implican una renovación de las instituciones y los comportamientos.

Uno de los saldos más positivos de la transición democrática mexicana es que los funcionarios públicos perdieron el control monopólico sobre la información generada y resguardada por el gobierno. Para hacer efectivo el principio de que, en general, la información resguardada por el gobierno es propiedad de la sociedad, se requiere de voluntad política y de una vigorosa infraestructura de normas e instituciones.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) forman un binomio estratégico dentro de este andamiaje institucional. El presente capítulo busca explicar la sinergia potencial entre la AGA y las instituciones garantes del derecho a la información en nuestro país.

Rendición de cuentas en México

Durante los últimos años México ha dado pasos importantes para fortalecer la cultura democrática de la rendición de cuentas. Esto se debe, en parte, a la evolución de sus

instituciones, pero también a que ha habido un rol incremental de la sociedad civil en los asuntos públicos.

A pesar de esa evolución, la rendición de cuentas a nivel federal se ha consolidado a un ritmo muy distinto de lo que se puede observar en las entidades federativas y municipios. Así que será necesario ver el escenario en cada uno de esos órdenes de gobierno.

a. Federal

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) regula la garantía de acceso a la información.[1] Detalla que uno de sus principales objetivos es lograr que toda persona tenga acceso a la información pública, pero también se encuentran en ella los propósitos de transparentar la gestión pública y favorecer la rendición de cuentas.[2] Es decir, regula la obligación de informar, además de contener las directrices operativas que permiten su implementación.

Esa ley también especifica que las autoridades obligadas a cumplir con su contenido son aquellas que pertenecen a cualquiera de los tres Poderes de la Unión.[3] Aunque el enfoque de la ley se concentra en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, respecto del Legislativo y Judicial, solo se sientan las bases generales para su cumplimiento.[4]
Como complemento de la LFTAIPG, México forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto,[5] que se

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917, 5 de Febrero). Diario Oficial de la Federación, artículo 6.

2 Artículos 1 y 4.

3 Artículo 3, fracción XIV.

4 Título Tercero de la Ley.

5 Septiembre de 2011.

trata de una iniciativa multilateral en la que el país ha participado, desde el ámbito del Ejecutivo Federal, con el objetivo de mejorar la calidad del gobierno a través de la transparencia, el empoderamiento de la ciudadanía, el combate a la corrupción y el aprovechamiento de nuevas tecnologías. Como resultado de dicha alianza, la administración pública federal asumió con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) diversos compromisos puntuales, enfocados a la rendición de cuentas en áreas específicas, y que han sido elaborados, propuestos y monitoreados por las propias OSCs en un nivel de interacción y dialogo.

b. En los Estados

En esta sección, el punto de partida debería ser que las herramientas que se aplican en los Estados y el Distrito Federal no son diferentes, en teoría, de lo que sucede a nivel federal. Esto es debido a que el fundamento de sus legislaciones locales es el mismo que la legislación federal: el artículo sexto constitucional. Pero el hecho es que, más allá de ese fundamento, cada entidad cuenta con su propia ley y criterios operativos propios. El problema que surge de lo anterior es que cada Estado cuenta con sus herramientas específicas y capacidades asimétricas para garantizar el cumplimiento de un derecho que tiene una misma raíz constitucional.

Respecto a la AGA, en la primera generación de compromisos estos no serán aplicables a los Estados y el Distrito Federal. Sin embargo, el porvenir de AGA depende de la ambición de futuro para incorporar a autoridades regionales y urbanas dentro de la agenda de cambio.

c. En los municipios

Los municipios están obligados a rendir cuentas en términos de la legislación y las instituciones de su respectiva entidad. En ese sentido, estas unidades administrativas carecen del mismo problema planteado para los Estados. Aunque el riesgo de asimetrías

se vuelve incremental, dado el número de criterios heterogéneos que se pueden aplicar en el contexto de un país con cerca de 2 mil 400 municipios con autonomía reconocida en rango constitucional.[6]

Propuestas de mejora

El nivel federal cuenta con las herramientas normativas y operativas. Sin embargo, muchos de los Estados y municipios no cuentan con marcos legales y el andamiaje institucional adecuado para garantizar un cumplimiento homogéneo del derecho. De este modo, se abordará el planteamiento de propuestas puntuales que permitan armonizar leyes y criterios operativos, para mejorar la calidad de la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno.

a) Un IFAI para los tres niveles de gobierno

Se propone que, para estar en posibilidades de reducir la brecha entre los niveles federal, local y municipal, el IFAI cuente con facultades de acción en todos los niveles de gobierno. Esta propuesta no se trata de algo desconocido, ya que el artículo sexto constitucional contiene, en su párrafo segundo, que sus principios y bases están destinados por igual a la federación, los Estados y el Distrito Federal, para hacer valer el derecho de acceso a la información. Posiblemente, ante este argumento la pregunta que debería surgir es por qué hoy cada entidad tiene su ley y criterios, distintos a lo que se aplica a nivel federal, si la Constitución mandata por igual a los tres niveles de gobierno.

El primer paso consiste en ver la factibilidad de su implementación. Es decir, ya existe el fundamento constitucional que contempla los tres niveles de gobierno, y una ley que lo regula a nivel federal. Así que

[6] Artículo 115

no se tendría que realizar una reforma constitucional y el trabajo se concentraría básicamente en la reforma a la ley federal, para que incluya a todos los niveles de gobierno, además de realizar todos los ajustes operativos necesarios en los niveles locales.

El segundo aspecto que apoya la viabilidad de esta propuesta es que, como se trata de un sistema que actualmente es vigente y se aplica en la administración pública federal, la propuesta ya está en práctica. Con esos dos aspectos lo que se pretende es reforzar el argumento de que no se trata de una innovación sin precedentes jurídicos o institucionales, sino de un esfuerzo para poner en acción algo que ya existe.

Uno de los retos centrales de la propuesta es que, ante tal cambio, el IFAI se podría saturar operativamente, al convertirse en una última instancia garante del acceso a la información. Otra crítica que se puede anticipar es la autonomía del órgano local o que, ante esa concentración de facultades, los institutos locales podrían estar condenados a la desaparición o la irrelevancia. Pero, a pesar de esas observaciones, lo cierto es que el beneficio sería mucho mayor, por el simple hecho de concretar la estandarización de herramientas para lograr una rendición de cuentas en las mismas condiciones en los tres niveles de gobierno. Uno de los grandes retos de México y de un sistema federal es que la calidad y el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos sea homogéneo a lo largo de su territorio. Es decir, se trata de una mejora encaminada a hacer valer una garantía constitucional que permite homologar el cumplimiento del derecho al acceso a la información, sin importar en qué entidad o región viva el ciudadano. Dicha reforma permite reducir las asimetrías que provoca un desigual desarrollo institucional en los distintos Estados del país.
Estos cambios profundos no solo implican reformas legislativas, sino también cambios conductuales al interior de la administración pública. En este sentido, los

institutos estatales de acceso a la información seguirían cumpliendo con el rol fundamental de promover la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en el seno de los gobiernos estatales y municipales.

b) AGA como aliado y complemento del IFAI

"Para entender lo que Dios está pensando, debemos estudiar estadística porque esta es la manera de medir la intención de sus propósitos". Florence Nightingale, la madre de la enfermería moderna, llegó a esta conclusión teológico-técnica con un acervo de dolorosa evidencia. Durante la Guerra de Crimea (1853-1856), Nightingale descubrió que más soldados fallecían de infecciones adquiridas en el hospital que por heridas en el campo de batalla. Su acuciosa acumulación de datos le permitió demostrar que, aun en tiempos de paz, los militares británicos tenían una tasa de mortalidad del doble de los civiles. Sus números apuntaban hacia las pésimas condiciones de higiene de los hospitales militares. La evidencia convenció al gobierno británico sobre la urgencia de invertir recursos en mejorar la salubridad de las clínicas militares. Como consecuencia de las nuevas políticas de higiene, la tasa de mortalidad en instalaciones médicas del ejército británico cayó de 52 a 20 por ciento. Este es un ejemplo de una decisión de política pública basada en datos duros.

No estoy seguro de que la evidencia estadística sirva para leerle la mente a Dios, pero es un hecho que sí tiene un enorme potencial para salvar vidas. Ciento sesenta años después de que Florence Nightingale trabajaba para curar pacientes en los hospitales londinenses, la medicina británica dio un paso radical en la construcción y transparencia de bases de datos. Con el liderazgo de Tim Kelsey, el sistema de salud británico decidió recolectar y abrir la información sobre el desempeño individual de cirujanos de corazón. La exposición de los nombres de los médicos y sus resultados en la sala

del quirófano redujo en 50 por ciento la mortalidad de pacientes. Para los cirujanos la medida implica una presión monumental. Cada operación formará parte de una base de datos pública que podrán consultar sus futuros pacientes. Sin embargo, la construcción de evidencia y la transparencia de datos resulta un incentivo poderoso para reducir los casos de negligencia médica.
La Alianza para el Gobierno Abierto pretende catalizar una conversación global entre sociedades y gobiernos, para expandir las fronteras de transparencia bajo las que operan las autoridades y poderes públicos. Las nuevas herramientas tecnológicas ofrecen una cantidad de posibilidades que apenas podemos imaginar. La rendición de cuentas no solo tiene relevancia en situaciones de vida o muerte, como una cirugía de corazón, también puede tener un impacto transformador en nuestros actos más cotidianos. ¿Cuándo pasa el siguiente Metrobús que me lleva a mi trabajo? ¿Cuánto cloro tiene el agua que sale de las llaves de mi cocina? Muchos países y ciudades del mundo ya tienen datos y políticas de transparencia que permiten responder estas preguntas.

En respeto a las circunstancias y soberanía de cada país, la AGA establece que cada nación debe determinar ciertos compromisos y proyectos para avanzar en la rendición de cuentas. La rendición de cuentas no es sólo un tema de eficiencia presupuestal para ahorrar pesos y centavos. El atributo más importante de un gobierno abierto es la capacidad de forjar un puente de confianza entre autoridades y gobernados. La confianza es la materia prima de la legitimidad, ese permiso que los ciudadanos otorgamos a nuestras autoridades y representantes electos para ejercer los símbolos y facultades que otorga el poder político.

La transparencia y la rendición de cuentas no deben depender de una sola norma u organismo. La práctica exitosa de un gobierno abierto es una combinación de normas, incentivos institucionales y usos y costumbres de

los funcionarios en todos los ámbitos de la administración pública. En ese sentido, la AGA es una iniciativa que complementa y fortalece el cambio de instituciones y comportamientos que implicó el surgimiento del IFAI.

La AGA es resultado de reconocer que la gobernabilidad de la gestión pública puede maximizar sus alcances y logros, si se trabaja en forma concertada entre el gobierno y la sociedad civil. Las OSCs pueden coadyuvar con su agudo sentido de exigencia, pueden ayudar a detectar y ofrecer alternativas a problemas vinculados con la eficacia gubernamental. Esto no se hubiera podido lograr apenas años atrás, cuando era difícil pensar en una interacción entre sociedad civil y gobierno que permitiera formar una alianza en un plano relativamente horizontal, sin las jerarquías inherentes a la estructura del Estado.

Conclusión

Con la implementación de ambas propuestas, un IFAI con alcance nacional y un fortalecimiento de la AGA, se lograría estandarizar herramientas normativas y operativas para los tres órdenes de gobierno, pero también permitirán llevar a todos esos niveles de gobierno los logros de una iniciativa multilateral en la que México ha logrado una posición de liderazgo.

Cuando se modela un cambio en el sistema de gobierno, muchas veces el corto circuito sucede cuando el servidor público responsable de ponerlo a funcionar no sabe de qué se trata, o tiene valores ajenos a las esencia de la reforma.

El servidor público es el responsable final de materializar las acciones de gobierno. Es fundamental un esfuerzo de capacitación para que los basen su labor cotidiana en el principio de que el ciudadano tiene derecho a saber y conocer las acciones del gobierno. El diseño de la iniciativa debe considerar incentivos suficientes para que la burocracia cumpla con su responsabilidad de rendir cuentas.

La práctica del gobierno abierto en las distintas dependencias gubernamentales permitiría descongestionar los asuntos y controversias que un Instituto Nacional de Acceso a la Información pudiera tener, como consecuencia de la ampliación de su tutela sobre gobiernos estatales y municipales.

Como se ha mencionado, para lograr el binomio estratégico IFAI-AGA, primero se tendrán que hacer los ajustes en el sistema mexicano de rendición de cuentas, que involucran las dimensiones normativa y operativa. Posteriormente, se habrá de incorporar la agenda de la AGA, para que llegue a los tres órdenes de gobierno. Finalmente, deberán hacerse del lenguaje diario del servidor público todos esos cambios, para que realmente funcione en todas las áreas involucradas.

Bibliografía

- Mir Puigpelat, Oriol (2004). *Globalización y estado, estado y derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*, Civitas, España.

- Pardo, María del Carmen, *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de Gobierno*, disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2800/5.pdf

- Pichardo Pagaza, Ignacio (2004). *Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio Mexiquense AC, México.

- Quintín, Antonio, "Paradigmas emergentes de la reforma administrativa: La nueva gestión pública", documento que corresponde al capítulo IV de *Patrimonialismo, burocracia y posburocracia en el diseño institucional de la administración pública venezolana,* disponible en http://www.consejolocal.org/Archivo1/paradigmas.pdf

- Roldán, Xopa, José (2008). *Derecho Administrativo*, Oxford, México.

- Santamaría, Pastor, Alfonso (2002). *Principios de Derecho Administrativo*, 4a edición, Centro de Estudios Ramón Arec, España.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el DOF el 5 de febrero de 1917.

- Ley de Acceso a la Información Pública y Gubernamental, publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

GOBIERNO ABIERTO: LA EXPERIENCIA DE CHILE

ALBERTO PRECHT - HELMUTH HUERTA

Resumen

La noción y especialmente la práctica del gobierno abierto depende de factores críticos que, según los autores, permiten atender no solo a la mirada del Estado, que pone a disposición pública un conjunto de informaciones generales, sino a la perspectiva de la ciudadanía, que requiere al menos de acceso a internet y de instrumentos institucionales que permitan un control ciudadano efectivo y garantizado. O sea, acceder a información pública relevante, pero asimismo poder usarla institucionalmente para influir sobre la planificación, la gestión y la fiscalización de la decisión pública. Por ello, los autores exponen aquí la notable expansión de tecnologías de la información, y al mismo tiempo la brecha digital en la sociedad chilena. Igualmente, desarrollan los principales avances en materia de gobernanza para la participación ciudadana efectiva, y los desafíos que devienen de las brechas existentes en el acceso a información pública. Finalmente, exponen los avances y compromisos sobre gobierno abierto y proyectan tareas para futuras administraciones.

Gobierno abierto: la experiencia de Chile

Hay tres factores que definen de manera crítica la práctica y significado de gobierno abierto. Para evidenciarlo, es necesario no solo considerar la perspectiva del Estado, que pone cierto tipo de informaciones generales a disposición de las personas, sino atender además a la realidad tecnológica, social e institucional de la ciudadanía. Es por ello que aquí se postula, sobre la base de una revisión bibliográfica de rigor,



ALBERTO PRECHT

(albertoprecht@gmail.com), es Secretario Ejecutivo de la Comisión de Probidad y Transparencia (www.probidadytransparencia.cl), y presidente de la Comisión Defensora Ciudadana (www.cdc.gob.cl), del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile. Estudió Derecho en la Universidad de Chile. El 2006 obtuvo una pasantía del Departamento de Estado de Estados Unidos para participar del programa internacional “Grassroots Democracy for Young Leaders”. Su trayectoria está signada por el trabajo sobre tecnologías de la información. Co-fundó el primer diario ciudadano de Chile (http://www.elmorrocotudo.cl/) y fue director ejecutivo de una red de periódicos digitales (http://www.mivoz.cl/). Fue asesor del Senado de la República de Chile (2007-2009) y participó en la Primera Edición del Programa Iberoamericano de Alto Gobierno, en Paraguay (octubre de 2011); es también el representante del gobierno ante el *Open Government Partnership*, grupo de países ante el cual expuso el Plan de Acción chileno en Brasilia (abril de 2012).



HELMUTH HUERTA

(hhuerta@ug.uchile.cl) es periodista, Jefe de Comunicaciones de la Comisión de Probidad y Transparencia (www.probidadytransparencia.cl) y de la Comisión Defensora Ciudadana (www.cdc.gob.cl) del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Es magíster (c) en gestión y planificación ambiental de la Universidad de Chile. Su trayectoria está signada por la elaboración de contenidos socio-ambientales para la publicación y difusión en medios de comunicación y en textos especializados, en los cuales ha sido investigador y editor. En el ámbito de la sociedad civil, ha liderado campañas de información para organizaciones no gubernamentales, ecologistas y ciudadanas (www.chilesustentable.net). En el ámbito del Estado, ha elaborado estrategias y campañas de difusión para promover el ingreso de consultas, solicitudes y reclamos ciudadanos a través de los medios formales de los servicios públicos de Chile (http://www.cdc.gob.cl/), y mediante plataformas sociales como Twitter y Facebook.

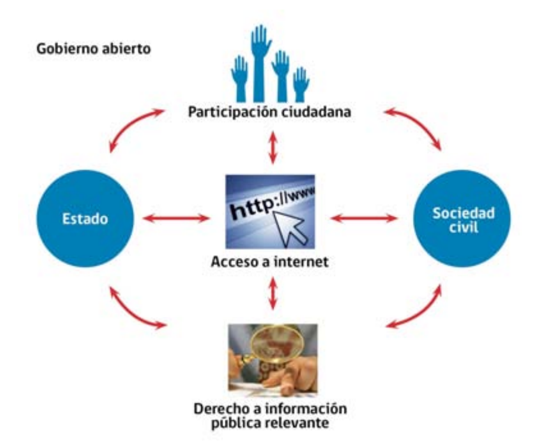
que estos factores están dados por: 1) el acceso a internet; 2) la participación y el control ciudadano sobre decisiones públicas; y 3) el estándar de calidad, cantidad y periodicidad de la información garantizada por el Estado.

Como se sabe, el derecho a la información se inscribe en la tradición de los derechos de primera generación, junto al ejercicio de potestades públicas como la libertad de prensa, la derogación de la censura y la libre transmisión de noticias, comunicaciones, ideas y opiniones. A juicio del jurista Ramón Martín Mateo (1.994: 164), este derecho es auspiciado "por el magno movimiento ideológico que propulsó la liquidación del feudalismo y del Antiguo Régimen, que cristalizó en dos pronunciamientos significativamente trascendentes para la evolución de la Humanidad hacia el clima de las libertades, como es la Declaración de Virginia de 1776 y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyo artículo 11 establece que 'la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de la humanidad'". El derecho de acceso a la información aparece por primera vez en Suecia, donde se promulgó ya en 1766 la Real Ordenanza sobre Libertad de Prensa, que además recoge el derecho al acceso a la documentación pública.

Desde esa antesala –a través de un nutrido acontecer– se opta aquí por saltar al contexto socio-histórico actual, caracterizado por una tendencia hacia la llamada "sociedad de la información", que se distingue por el progresivo foco de la actividad económica en la información (su producción, manipulación y transmisión). En este contexto, "la nueva cultura no está hecha de contenido, sino de proceso" (Martins, 2.011: 73) y este nuevo tipo de cultura deviene en parte sustantiva de la revolución tecnológica, la cual ha generado a su vez lo que Gerard Wajcman (2.011, 61) denomina "la ideología de la transparencia", mediante la cual se reducen los espacios de la vida privada. Este nuevo metarrelato moderno supone que "el ojo absoluto" sería capaz de aportar seguridad y prever o testimoniar aquellos actos contrarios a la probidad y al orden social.

Evidentemente, aun cuando un Estado ponga a disposición de los públicos un cúmulo de informaciones generales y garantice

el acceso a otras, no se puede afirmar por ello que se esté ante un gobierno abierto y ante el pleno derecho a la información. Es por ello que aquí se habla de factores “críticos” que expliquen lo sustancial de esta práctica, tanto desde la perspectiva del Estado como desde el punto de vista ciudadano.



Acceso a internet como derecho fundamental

La discusión teórica sobre qué significa “derecho fundamental” es amplia y diversa a nivel internacional. Una definición que podría entenderse como abarcadora es la de Antonio Pérez Luño (1.995: 148), quien señala que se trata de “un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional”. Aquí se opta por destacar, ante todo, el carácter histórico de los Derechos Fundamentales; es decir, que son dables de actualizar según la dinámica de los diferentes ámbitos de la sociedad.

En esta parte, el aporte de Mark Poster (2.007: 5) sobre la

discusión del carácter de internet consiste en señalar que “el error está en calificar a este nuevo fenómeno como una mera ‘tecnología’, pues internet no es tanto una tecnología como a un ‘espacio social’”. De ahí que en esta corriente del derecho informático se defienda al acceso a la ‘red de redes’ como un derecho fundamental. En términos más concretos, es insuficiente que un Estado ponga a disposición de la ciudadanía una serie de informaciones y trámites en línea, si algunos públicos –generalmente los sectores más desprovistos de la sociedad– no pueden acceder a ellas por razones (o dificultades) económicas, culturales, educacionales, geográficas, etcétera (Hartmann, 2.008).

En efecto, tal como concluyó el Stockholm Internet Forum, realizado el 17 de abril de 2012 en Suecia: para muchos países europeos el debate está centrado en cómo expandir las nuevas tecnologías hacia otros territorios y cómo promover internet libre para todos, asumiendo que algunas regulaciones son necesarias. El dilema, entonces, se expresa en términos de libertad *versus* restricciones, o libre expresión *versus* vigilancia. Sin embargo, para la mayoría de los países del tercer mundo, en cambio, el tema sigue siendo generar las condiciones para que el acceso a internet sea posible (Stockholm Internet Forum, 2012). Más aun, la disponibilidad de equipos computacionales es tema pendiente en varios segmentos de las sociedades de América Latina.

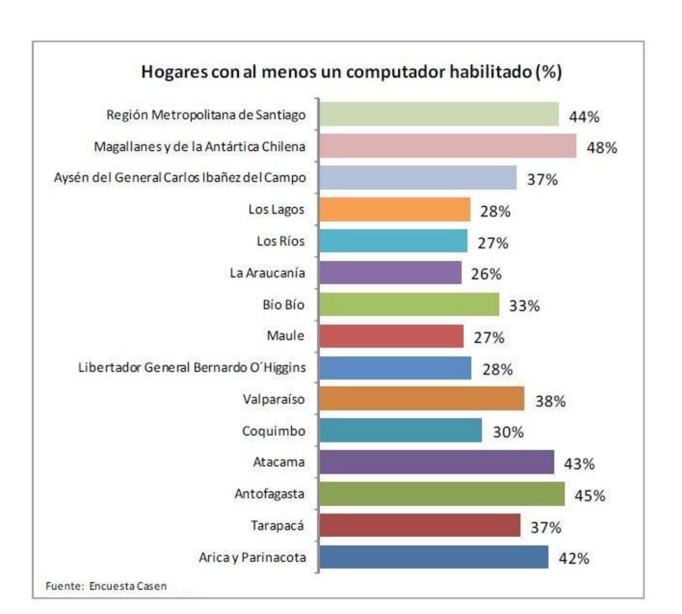
Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas, en el texto marco de la Cumbre de Río + 20, titulado ‘El futuro que queremos’ (ONU, 2012: 5), reconoció que para lograr participación ciudadana “es esencial avanzar hacia el acceso universal a información y tecnologías de la comunicación”. En efecto, en la sociedad de la información el acceso a la red es crítico para la realización de múltiples necesidades, entre ellas, la de identidad, participación y comunicación.

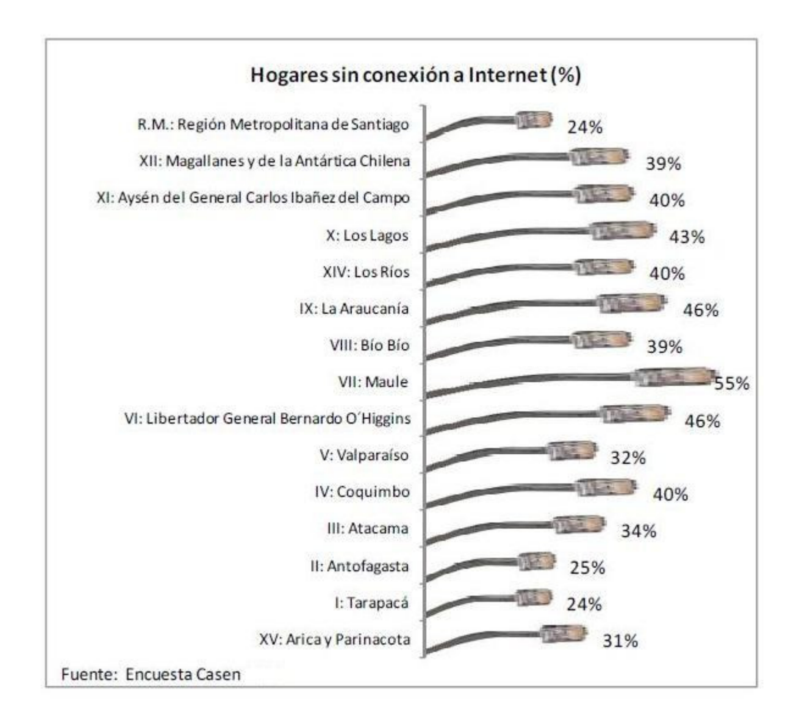
Acceso a internet y brecha digital en Chile.

El Índice de Desarrollo Digital de Chile, realizado por la consultora

IDC y encargado por la Asociación Chilena de Empresas de Tecnología de la Información (ACTIL), situó en 62.6 por ciento la adopción de tecnologías de la información en 2011, en comparación con el promedio de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esto significa que 37.4 por ciento de la población chilena carece de acceso a tecnologías de la información. En el primer semestre de 2012, el índice sube a 67.5 por ciento, con lo cual se acortó en cinco puntos la brecha con el promedio de la OCDE. La presencia de banda ancha móvil, por su parte, registra 67.2 por ciento en el año 2011 y 89.4 en el primer semestre de 2012, mientras que la banda ancha fija está en 59 por ciento (IDC, 2012).

En el caso específico de computadores, la encuesta de Caracterización Socio-Económica Nacional (CASEN) indica que 38 por ciento de los hogares en Chile posee al menos un computador habilitado para su uso. Esto equivale a 2 millones 799 mil 934 equipos. De ellos, 68 por ciento posee conexión a internet (un millón 903 mil 955).


Hogares con al menos un computador habilitado (%)
Región Metropolitana de Santiago 44%
Magallanes y de la Antártica Chilena 48%
Aysén del General Carlos Ibañez del Campo 37%
Los Lagos 28%
Los Ríos 27%
La Araucanía 26%
Bío Bío 33%
Maule 27%
Libertador General Bernardo O´Higgins 28%
Valparaíso 38%
Coquimbo 30%
Atacama 43%
Antofagasta 45%
Tarapacá 37%
Arica y Parinacota 42%
Fuente: Encuesta Casen



Aun cuando la mayor parte de la cobertura de internet es financiada por la población, el Estado, a través del Ministerio de Educación (Enlaces, 2.012), realiza una inversión directa para bajar la tasa de 24 alumnos por computador a 10 alumnos por equipo en los establecimientos públicos primarios y secundarios. Lo anterior, para incrementar de 110 mil a 330 mil el equipamiento computacional existente en escuelas y liceos de Chile. Este acceso público, sin embargo, suele estar limitado a contenidos educacionales y en cuanto a lapso de uso.

El mayor servicio de internet gratuito del país es ofrecido por Biblio-Redes (http://www.biblioredes.cl/), una iniciativa del Gobierno de Chile y las municipalidades, que está presente en 412 bibliotecas públicas y 18 laboratorios regionales. Al igual que en el caso anterior,

este servicio presenta las limitaciones propias de la modalidad pública, donde se debe dar abasto a muchos usuarios (los equipos son para consulta y pueden usarse durante 20 minutos).

También en el sector público, es destacable la iniciativa de los Telecentros (http://www.telecentros.cl/), que puede observarse en diversos países de América Latina (Brasil, Colombia, Ecuador, entre otros). En el caso chileno, el proyecto Telecentros nace como un componente del programa de intervención social "Quiero Mi Barrio" del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, iniciado en 2006 para la recuperación de 200 barrios en todas las regiones del país. El compromiso de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (http://www.subtel.gob.cl/) es proveer a estos barrios conectividad y contenidos a través de 210 telecentros (mediante convenio de colaboración suscrito en 2007).

Los telecentros son locales, habilitados en barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, donde se presta servicio gratuito de acceso a internet y a tecnologías de la información. La conectividad es provista en forma gratuita de tres a cinco años (desde la puesta en marcha de cada telecentro) mediante subsidios adjudicados a la empresa Movistar (Telefónica). La administración y operación de estos telecentros ha sido encargada al Instituto Nacional de la Juventud (http://www.injuv.gob.cl/) mediante permisos otorgados el año 2008, y a cinco universidades a través de convenios de colaboración firmados el año 2009 y con financiamiento asegurado hasta el 31 de marzo de 2013. La atención de los telecentros es de lunes a sábado, en horarios definidos por los mismos vecinos de los barrios, y asistido por un operador contratado por la entidad administradora, el cual pertenece al barrio y es seleccionado conjuntamente con los vecinos y la entidad que administra.

Corresponde aquí citar dos iniciativas de conectividad corporativa. Por un lado, el proyecto desarrollado por el tren subterráneo de la Región Metropolitana (Metro S.A., empresa autónoma del Estado), que ofrece internet *WIFI* en múltiples estaciones (www.metro.cl). Por otro lado, las iniciativas desarrolladas por grandes empresas mineras en comunas donde se emplazan

proyectos de extracción, tales como Copiapó, Illapel, Los Vilos, Mejillones, Tierra Amarilla y Salamanca, entre otras. Aquí se ofrece acceso gratuito a sectores, poblaciones o comunas completas. Este servicio es presentado como práctica de "responsabilidad social empresarial" por parte de las grandes corporaciones que explotan minerales en Chile. En la perspectiva general, si bien los avances son notables para el contexto latinoamericano, es verdad que aún existen sectores postergados en el acceso a internet.

La participación y el control ciudadano sobre decisiones públicas

Es visible en la sociedad chilena un mayor empoderamiento ciudadano. La señalada expansión de las Tecnologías de la Información (especialmente el uso de las plataformas sociales de Facebook y Twitter) es uno de los principales medios de este proceso social. El Estado, por su parte, ha proveído la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, vigente desde el 16 de febrero de 2011, que entrega una serie de derechos y deberes tanto a las autoridades públicas como a la sociedad civil organizada. Esta Ley se desarrolla en el marco de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, suscrita por el país en junio de 2009.

En términos simples, la normativa establece obligaciones para los servicios públicos del gobierno y especialmente para las municipalidades de las 347 comunas de Chile (http://www.munitel.cl/). Dichas obligaciones versan sobre la creación de Concejos de la Sociedad Civil ante los cuales las autoridades deben rendir periódicamente cuentas públicas sobre su gestión. En el ámbito municipal, este Concejo de la Sociedad Civil debe pronunciarse anualmente sobre las materias de relevancia que hayan sido establecidas por el Concejo Municipal. Al mismo tiempo, los consejeros de la sociedad civil deben informar a sus respectivas organizaciones para recibir consultas y opiniones acerca de propuestas de presupuesto, plan comunal de desarrollo, modificaciones al plan regulador comunal y cualquier materia relevante que les haya presentado el alcalde o el Concejo Municipal.

La Ley 20.500, en su artículo 69, establece "el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones" (2011).

Pero como el tema implica un proceso cultural e institucional en expansión, el gobierno se ha comprometido además con una agenda legislativa de participación ciudadana, que comienza a mostrar resultados. Entre las iniciativas legislativas que ya están vigentes, se cuenta una ley que regula la inscripción automática de la población en los registros electorales y que permite el voto voluntario (anteriormente el voto estaba permitido solo a los mayores de 18 años que se inscribieran en los registros). Además, con el propósito de resguardar la participación en las elecciones, se modificó la fecha de los comicios presidenciales, para así evitar que estas coincidan con la temporada de vacaciones de verano.

En paralelo, el Ejecutivo impulsa varios proyectos legales: el que facilita realización de plebiscitos comunales; el que establece la iniciativa ciudadana de ley; el que regula las elecciones primarias para la selección de candidatos; y el que establece la elección directa de los consejeros regionales. Con estas iniciativas se busca revertir la supuesta "apatía" atribuida habitualmente al electorado más joven y promover la co-responsabilidad de la ciudadanía respecto del desempeño del Estado, de la calidad de la política y los servicios públicos.

Evidentemente, es crucial que el tema de la participación ciudadana sea observado como un continuo que no concluye en la aprobación de tal o cual proyecto. En efecto, permanecen en el país varias señales que indican falencias en esta área del desarrollo social y político. Pese al avance que ha significado la vigencia desde abril de 2009 de la Ley 20.285 sobre Transparencia y Acceso a Información Pública, aún existen sectores, como el municipal, donde la lógica del gobierno transparente y el gobierno abierto aún está en estado embrionario.

Junto a lo anterior, el gobierno chileno ha optado por impulsar iniciativas de carácter "nacional", como las mencionadas aquí. Sin embargo, las decisiones políticas relevantes continúan siendo tomadas desde el nivel central. Pese a los proyectos

legislativos señalados antes, y la tradición que lentamente empieza a cambiar, han optado por iniciativas “descentralizadoras” por sobre las “regionalizadoras”, lo que redunda en una limitación de la participación ciudadana en la definición de políticas, planes, programas y presupuestos a nivel local.

Al respecto, concierne en este punto mencionar las nuevas implicancias nacionales del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dados los derechos “especiales” que podría entregar a comunidades indígenas que enfrentan proyectos empresariales con pretensiones de localizarse en sus predios o territorios. Lo anterior al observar la jurisprudencia de los tribunales de justicia chilenos, que han revertido autorizaciones ambientales administrativas entregadas por el gobierno. Se cita aquí el fallo de la Corte Suprema sobre el proyecto “Parque Eólico de Chiloé”, que dictaminó, el 22 de marzo de 2012, que hubo actuar arbitrario de la Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema de Los Lagos) al no realizar una *consulta* a la comunidad indígena Antu Lafquen de Huentetique, de acuerdo con el citado Convenio (Corte Suprema, 2.012). Cabe mencionar que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 20.417) al que se somete proyectos empresariales, considera la aplicación de mecanismos de participación ciudadana. Los tribunales de justicia, sin embargo, han resuelto en varios casos que tales mecanismos no alcanzan el estándar del derecho a consulta entregado por el Convenio 169 de la OIT. Esto se complementa posteriormente en este escrito.

Situación de Chile sobre gobierno abierto

La iniciativa del gobierno abierto se desarrolla en Chile al alero del Plan de Acción presentado por el país ante el Open Government Partnership (www.opengovpartnership.org/En caché), grupo de países formado en septiembre de 2011 con el propósito de sistematizar la noción y práctica del gobierno abierto entre los 52 países que adhieren al OGP.

La declaración de principios de este grupo es “promover un Estado transparente y participativo donde gobierno y ciudadanía

colaboren en el desarrollo colectivo de soluciones a los problemas de interés público, a través de la implementación de plataformas de gestión de información e interacción social".

El Plan de Acción de Chile es dado a conocer en la reunión del OGP en Brasilia, el 18 de abril de 2012, y para su elaboración contó con la participación de organizaciones no gubernamentales (ONG) ligadas al tema de la probidad, y también estuvo compuesta por la Contraloría General de la República (http://www.contraloria.cl/), la Biblioteca del Congreso (http://www.bcn.cl/), la organización Chile Transparente (http://www.chiletransparente.cl/), el Consejo para la Transparencia (www.cplt.cl), además del gobierno a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Se propone como centro del gobierno abierto la mejora de servicios públicos en materia de plataformas virtuales, especialmente aquellos de carácter masivo y estratégico, como son salud, educación, justicia criminal, agua, electricidad, y telecomunicaciones, para reducir la burocracia asociada a trámites. Para ello, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera inaugura en julio de 2012 la red multi-servicios del Estado ChileAtiende (www.chileatiende.cl), que permite realizar más de mil 190 trámites en un solo lugar físico o virtual (mediante 143 sucursales).

Esta red integra a los 12 principales servicios públicos gubernamentales de uso masivo: Instituto de Previsión Social; Fondo Nacional de Salud; Servicio de Vivienda y Urbanismo; Dirección de Previsión de Carabineros; Caja de Previsión de la Defensa Nacional; Fondo de Solidaridad e Inversión Social; Servicio Electoral; Registro Civil; Instituto de Seguridad Laboral; y Comisión Defensora Ciudadana (www.cdc.gob.cl). La red ChileAtiende constituye la principal iniciativa de descentralización y sobre todo interoperabilidad de servicios públicos dependientes del Ejecutivo. Complementariamente, el Plan de Acción propone dotar a la ciudadanía de una Identidad Electrónica Única, basada en su Rol Único de Nacimiento y una clave, para la realización de los trámites en línea en los sitios electrónicos del Estado. Esto, para eliminar la necesidad de contar con múltiples registros en cada servicio.

Una de las principales iniciativas de Gobierno Abierto en Chile está dada por el portal www.gobiernoabierto.cl, impulsado por la Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Este portal facilita el acceso de la ciudadanía a los espacios de participación, transparencia y servicio que el Estado tiene disponibles, reuniéndolos en un solo lugar. Por ello, la declaración de este Portal de Gobierno Abierto señala que "ya no es necesario recorrer los sitios de diversas instituciones para dar tu opinión o gastar tu tiempo buscando en internet orientación sobre un beneficio o sobre la vigencia de una consulta pública. Te invitamos a informarte, participar y colaborar, para que juntos construyamos un mejor Estado para todos los chilenos". El sitio www.datos.gob.cl, por su parte, pone a disposición de la sociedad civil información (estudios, balances, investigaciones, etcétera) elaborada por el Estado, para ser usada libremente para fines ciudadanos.

Con lo anterior, Chile encabeza hoy el listado de países latinoamericanos en materia de gobierno electrónico, según la encuesta E-Government Survey 2012 (ONU 1, 2012) aplicada por la Organización de las Naciones Unidas. El estudio destaca el uso de la ventanilla única y la incorporación de entrega de servicios multicanal como un medio para facilitar la eficiencia pública y mejorar el acceso y la calidad de los servicios que se entregan a la ciudadanía. Se resalta especialmente la incorporación de herramientas de accesibilidad para personas con capacidades visuales diferentes, y el uso de medios electrónicos para contactar con los las personas (Twitter*, chats* y *messaging*).

Igualmente, en materia de transparencia activa (información obligatoria que los servicios públicos de Chile deben publicar en internet, según lo dictaminado en los artículos 6 y 7 de la Ley 20.285 de Transparencia y Acceso a Información Pública), el autónomo Consejo para la Transparencia observa un 77.93 por ciento de cumplimiento promedio en las universidades estatales (CPLT 1, 2012); 30.26 en las 345 municipalidades (CPLT 2, 2012) y 93.37 por ciento en los organismos dependientes del gobierno (CPLT 3, 2.012).

Aun cuando se evidencia un considerable nivel de cumplimiento por parte del gobierno es incipiente en el país el desarrollo de la transparencia focalizada. La apertura general de toda la información del gobierno a la ciudadanía sin duda es un avance para cumplir con un derecho político fundamental; sin embargo, la apertura generalizada debe focalizarse de tal forma que determinados procesos, trámites, así como sectores sociales específicos puedan mejorar y beneficiarse de la transparencia.

La transparencia focalizada es una respuesta a la necesidad de obtener beneficios específicos de la transparencia, así como a la demanda de un mayor orden en la información que ofrecen las instituciones del Estado. La transparencia focalizada requiere que el gobierno estandarice y publique información específica para resolver un problema social concreto, y estimular los mecanismos del mercado para lograr un beneficio social específico. Se destaca aquí como ejemplo experimental el caso del Sistema de Información en Línea de Precios de Combustibles en Estaciones de Servicio (CNE, 2.012).

Conclusiones

La principal responsabilidad sobre la noción y práctica del gobierno abierto corresponde a las autoridades del Estado. Por lo mismo, es crucial que en la comprensión de este concepto se considere una visión crítica y sistémica del nexo entre los gobiernos y la ciudadanía. Se ha propuesto aquí un diagrama que abarque --además de la calidad de la información que publica el Estado-- la realidad tecnológica de la sociedad y el nivel de desarrollo y conocimiento de las herramientas de participación institucional para influir en las decisiones públicas. Por ello, la propuesta desarrollada aquí engloba tres factores básicos para comprender y medir el estándar de gobierno abierto de un Estado. A saber: el acceso a internet, el estándar de calidad de la información que se pone a disposición de los públicos, la participación ciudadana y el gobierno abierto en presencial.

Sobre acceso a internet, en Chile se observa un creciente y notable nivel de penetración de las tecnologías de la información aportadas por el mercado. Sin embargo, junto a esta realidad cohabita una brecha digital en perjuicio de comunas pobres y un desnivel social en materia de alfabetización digital.

Iniciativas públicas y nacionales de acceso a internet, como Biblio-Redes (en las bibliotecas públicas) y Enlaces (en los establecimientos escolares), permiten contribuir a satisfacer una necesidad mínima de conexión, pero con claras limitaciones de tiempo de navegación en la red. Otras iniciativas, como la del Tren Subterráneo de la Región Metropolitana y la desarrollada por empresas de extracción en comunas mineras, significan un aporte interesante desde el sector privado. Se observa, sin embargo, que importantes sectores de la población, especialmente de comunas de regiones distintas de la metropolitana y de menores ingresos, carecen o tienen un limitado acceso a internet. Esto impide completar el diagrama propuesto por los autores.

Sobre el estándar de gobierno abierto del Estado, la red de multi-servicios ChileAtiende representa una notable iniciativa de interoperabilidad de servicios públicos, que permite realizar trámites de distintos organismos (entre ellos, los de mayor masividad) en un mismo lugar virtual o físico en cada región del país. Igualmente se destaca el incipiente proyecto www.gobiernoabierto.cl, para incorporar aportes ciudadanos a la modernización del Estado y www.datos.gob.cl para acceder a información producida por el Estado para ser usada libremente por la sociedad civil. Pese a un notable estándar de cumplimiento de las normas de transparencia activa por parte de los organismos del gobierno, se observa un desnivel y deficiencias considerables en el plano municipal, que por cierto constituye la institución más cercana a la ciudadanía. Igualmente, se hace necesario iniciar el desarrollo de iniciativas de transparencia focalizada, con el propósito de resolver problemas concretos de los públicos.

Sobre participación ciudadana, la entrada en vigencia de la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, significa un aporte para el control de la ciudadanía organizada sobre las decisiones públicas, pues obliga a la autoridad a dar informes periódicos sobre su gestión y, en el plano municipal, entrega a la sociedad civil ciertos derechos a consulta sobre las decisiones de la autoridad.

El país cuenta hoy con una Ley de inscripción automática de la población en los registros electorales, lo que facilita la participación en las elecciones. Otras iniciativas en proceso legislativo, tales como el proyecto que facilita la realización de plebiscitos comunales, el que establece la iniciativa ciudadana de ley,el que regula las elecciones primarias para la selección de candidatos, y el que establece la elección directa de los Consejeros Regionales, significarían un aporte importante a la participación. Sin embargo, prevalece una excesiva centralización del poder sobre la definición de políticas, planes, programas y presupuestos, en desmedro de la participación ciudadana regional y local, panorama que comienza lentamente a cambiar.

Bibliografía

- Bermúdez, J. (2012). “El acceso a la información pública y la justicia ambiental”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* [en línea]. 2010, n.34 [Citado el 12 de marzo de 2012], pp. 571-596. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512010000100018&lng=es&nrm=iso>.

- CASEN (2009). Acceso a computadores e internet en Chile. [En línea]. [Citado el 15 de junio de 2012] Disponible en: <http://undiacualquiera.bligoo.cl/media/users/2/107120/files/28481/TI_en_Chile.pdf>.

- CNE (2012). Sistema de Información en Línea de Precios de Combustibles en Estaciones de Servicio, de la Comisión Nacional de Energía (CNE). [Citado el 27 de junio de 2012] Disponible en: <http://www.cdc.gob.cl/2012/03/06/ministerio-de-energia-lanza-sistema-para-saber-y-comparar-precios-de-bencineras/>.

- Corte Suprema (2012). Resolución sobre recurso de protección presentado por la comunidad indígena Antu Lafquen de Huentetique contra el proyecto Parque Eólico de Chiloé. Causa rol: 10090-2011. 22 de marzo de 2012. [en línea]. [Citado el 28 de abril de 2012] Disponible en: <http://www.poderjudicial.cl/modulos/Home/Noticias/PRE_txtnews.php?cod=3745>.

- CPLT 1 (2012). Tercera fiscalización a universidades estatales, realizada por el Consejo para la Transparencia (CPLT). [En línea]. [Citado el 26 de junio de 2012] Disponible en: <http://www.cplt.cl/cplt-da-a-conocer-tercera-fiscalizacion-a-universidades-estatales/consejo/2012-06-19/104711.html>.

- CPLT 2 (2012). Fiscalización municipal en Transparencia Activa, realizada por el Consejo para la Transparencia (CPLT). [En línea]. [Citado el 26 de junio de 2012] Disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20120427/pags/20120427112439.html>.

- CPLT 2 (2012). Segundo Ranking Nacional de Transparencia, realizado por el Consejo para la Transparencia (CPLT). [En línea]. [Citado el 26 de junio de 2012] Disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo-para-la-transparencia-entrega-segundo-ranking-nacional-de-transparencia/consejo/2012-01-10/165842.html>.

- Enlaces (2012). Plan Tecnologías para una Educación de Calidad (TEC). Ministerio de Educación. [En línea]. [Citado el 18 de mayo de 2012] Disponible en: <http://www.enlaces.cl/index.php?t=44&i=2&cc=1171&tm=2>.

- Hartmann, M. O (2008).Acesso à Internet como Direito Fundamental. No. 118 - Mayo del 2008. O Acesso à Internet como Direito Fundamental [en línea] [Citado el 15 de abril de 2012] Disponible en: <http://www.alfa-redi.org/node/8909>.

- ICCOM (2007). Estudio de Alfabetización Digital. [on line] [Citado el 27 de junio de 2012] Disponible en: <http://www.iccom.cl/html/difusion/estudios_difusion/Alfabetización%20Digital/ Alfabetizacion%20Digital%20-%20ICCOM%202007.pdf>.

- IDC (2012). Índice de Desarrollo Digital de Chile. [En línea]. [Citado el 18 de mayo de 2012] Disponible en: < http://www.df.cl/prontus_df/site/artic/20120509/asocfile/20120509132525/idd_acti_movistar___segunda_medici__n_1h11.pdf>.

- Ley n° 20.500 (2011) sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Biblioteca del Congreso Nacional [en línea] 16 de febrero de 2011 [Citado el 31 de marzo de 2012] Disponible en: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1023143

- Martín, Mateo, R. (1994) *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Editorial Trívium. Primera edición. Junio de 1994.

- Martins, I (2010). E-codemocracia: A proteção do meio ambiente no ciberespaço. *Editorial do advocado*. Primeira edición.

- METRO (2012). Metro inaugura completa red de internet gratuito en 22 estaciones con atractivas zonas WiFi. [En línea]. [Citado el 15 de junio de 2012] Disponible en: <http://www.metro.cl/noticias/detalle/16e6a3326dd7d868cbc926602a61e4d0>.

- Minsegpres, 2012. "Reporte del proceso de monitoreo de transparencia activa", del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Minsegpres) [En línea] [Citado el 26 de junio de 2012] Disponible en: <http://www.probidadytransparencia.gob.cl/noticias-principales/servicios-publicos-alcanzan-un-96-de-cumplimiento-en-transparencia-activa>.

- ONU 1, (2012). "E-Government Survey 2012", de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). [En línea] [Citado el 26 de junio de 2012] Disponible en: < http://www.un.org/en/development/desa/publications/connecting-governments-to-citizens.html>.

- ONU (2012). The future we want. Río + 20 United Nations Conference on Sustainable Development. January 10, 2012 [en línea] [Citado el 15 de abril de 2012] Disponible en: <http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2012/01/UN-Women-Proposed-language-draft-of-the-Rio-20-outcome-document.pdf>.

- Pérez Luño, A. (1995). *Derechos humanos, Estado de derecho y constitución*. 5ª ed. Madrid. Editorial Tecnos.

- Poster, M. **CyberDemocracy: Internet and the Public Sphere**. Disponível em: http://www.hnet.uci.edu/mposter/writings/democ.html. Acesso en: 18, enero, 2007.

- Ramírez, F. (2011). "Acceso a información ambiental". *Revista. Chilena de derecho* [en línea], vol.38, n.2 [Citado el 19 de marzo de 2012], pp. 311-339. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372011000200014&lng=es&nrm=iso>.

- Sands, P. (2003). *Principles of International Environmental Law*. Edition N° 2, Cambridge, Cambridge University Press. [en línea] [Citado el 31 de marzo de 2012] Disponible en: <http://assets.cambridge.org/97805218/17943/copyright/9780521817943_copyright.pdf>.

- Stockholm Internet Forum 2012. Marginalidad y libre acceso: dos realidades sobre el desarrollo de ínternet en el mundo. Conclusiones del Foro de internet de Estocolmo. Citado el 28 de abril de 2012] Disponible en inglés en: <http://www.stockholminternetforum.se/>.

- Wajcman, G. (2011). *El ojo absoluto*. Primera edición. Madrid. Ediciones Manantial.

LA TRANSPARENCIA FOCALIZADA: AVANCES Y RESISTENCIAS. EL CASO DE MÉXICO

EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ

La frase "transparencia focalizada" —*targeted transparency* en inglés— se utilizó por primera vez en el libro *Full Disclosure*.[1] La transparencia focalizada consiste en la publicación por de información "socialmente útil", que permite a los individuos tomar mejores decisiones y que propicia una mayor eficiencia en los mercados. Adicionalmente, la transparencia focalizada implica la publicación de información estandarizada, comparable y desagregada, acerca de prácticas o productos específicos. Es decir, la política de transparencia focalizada es un instrumento del gobierno para proporcionar a los ciudadanos, de forma proactiva (sin que medie una solicitud) insumos que les permitan tomar decisiones mejor informadas en su vida cotidiana. Por ejemplo, cuando las autoridades difunden información sobre la calidad de productos y servicios (tanto públicos como privados); se trata de mitigar riesgos; y en general de mejorar la calidad de vida de la población.

Por lo tanto, la transparencia focalizada es diferente a la transparencia "de primera generación", que consiste en difundir información relativa al quehacer de las instituciones públicas, y cuyo principal objetivo consiste en fortalecer la rendición de cuentas e inhibir la corrupción. En las siguientes páginas se describen las principales políticas que ha implementado el Estado mexicano, y que han propiciado



EDUARDO GUERRERO GUTIÉRREZ

Por su formación y experiencia, Eduardo es un experto en temas de seguridad, transparencia y acceso a la información. Realizó estudios en administración pública y en ciencia política, a nivel licenciatura, maestría y doctorado, en El Colegio de México, la Universidad de Delaware y la Universidad de Chicago. Eduardo fue uno de los funcionarios fundadores del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), donde ocupo la Dirección General de Estudios e Investigación. Actualmente Eduardo Guerrero es Socio Fundador de Lantia Consultores, S.C., una firma de consultoría especializada en asuntos públicos. También dirige la revista electrónica *Transparencia y Privacidad: Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, publicada semestralmente por el IFAI, en español e inglés. Sus artículos se publican regularmente en la revista *Nexos*.

[1] Archon Fung *et al*. 2008. *Full Disclosure. The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge University Press. Recientemente, han realizado aportaciones valiosas Helen Darbishire, "Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities", *World Bank*, Working Paper 56598, 14 de septiembre de 2010; y Paloma Baena Olabe y Juan Cruz Vieyra, "Access to Information and Targeted Transparency Policies", *Technical Notes*, Washington D.C, BID, noviembre de 2011.

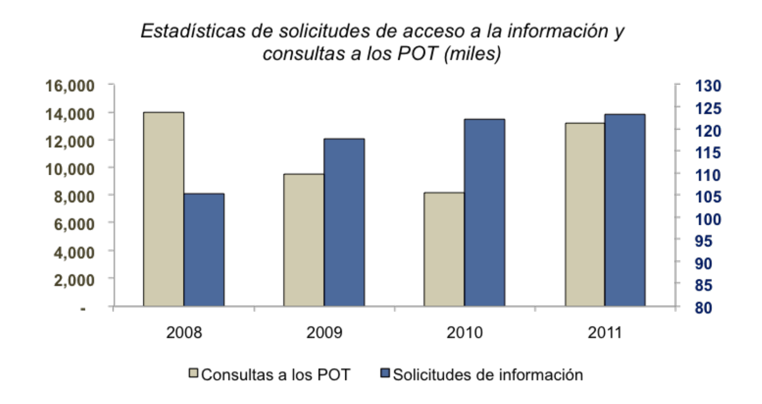
la difusión de información socialmente útil. Asimismo, se presenta un breve diagnóstico sobre la política vigente en materia de transparencia focalizada, junto con algunas recomendaciones para que esta política tenga una mayor incidencia.

La difusión de información socialmente útil por medio del derecho de acceso a la información y las obligaciones de transparencia

La aprobación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) constituye uno de los avances más significativos, en términos de desarrollo político, que se hayan registrado en México después del año 2000 —año en el que por primera vez en la historia contemporánea del país hubo alternancia partidista en el Ejecutivo Federal. La LFTAIPG establece el derecho de acceso a la información de los ciudadanos para solicitar cualquier documento en poder de los “sujetos obligados”, es decir, las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal (APF). Este derecho solo tiene como límite las salvaguardas de reserva y confidencialidad que en el ámbito internacional son la norma para este tipo de ordenamientos (por ejemplo, la información cuya publicación comprometa la seguridad nacional o la estabilidad financiera, que ponga en riesgo la vida de personas, y los datos personales de particulares). Asimismo, la LFTAIPG estableció las denominadas “obligaciones de transparencia”, rubros de información mínima (presupuesto, estructura orgánica, remuneración de funcionarios, etcétera) que los sujetos obligados deben difundir y actualizar por medio de portales de obligaciones de transparencia (POT) en sus páginas de internet.

La LFTAIPG no solo estableció el derecho de acceso a la información y las obligaciones de transparencia, sino que además contempló la creación de un organismo autónomo responsable de garantizarlos, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). Con el paso de los años, el derecho de acceso a la información se ha consolidado como el principal mecanismo de rendición de cuentas y combate a la corrupción que los ciudadanos utilizan masivamente. Como se observa en la

siguiente gráfica, cada año los sujetos obligados reciben más de 100 mil solicitudes de información, y los usuarios realizan alrededor de 10 millones de consultas a los POT.

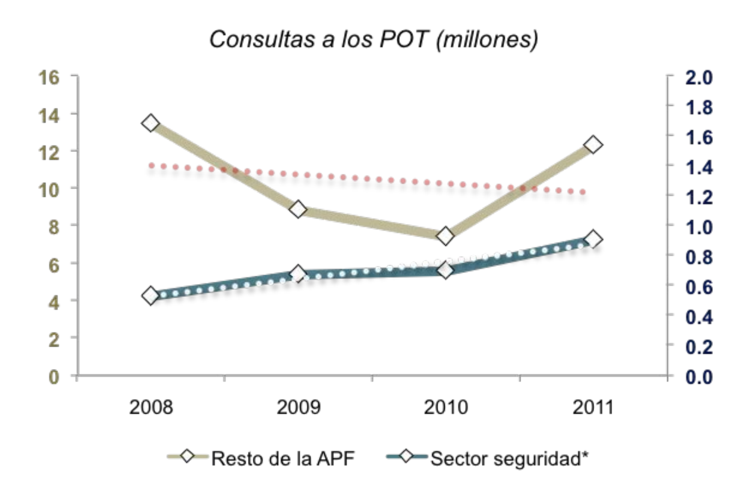


Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas publicadas en el portal del IFAI, http://bit.ly/NtnM3A, consultado en julio de 2012.

La LFTAIPG no se redactó con el propósito explícito de propiciar la difusión de información socialmente útil. Sin embargo, en la práctica, tanto el derecho de acceso a la información como los POT se han consolidado como herramientas para la difusión de información socialmente útil, además de cómo instrumentos centrales en el proceso de rendición de cuentas y en las actividades de combate a la corrupción que se impulsan desde la sociedad civil.

Además de las solicitudes que corresponden al concepto de transparencia "de primera generación", los ciudadanos frecuentemente recurren a los instrumentos contemplados en la LFTAIPG en función de intereses estrictamente personales, y sus solicitudes no corresponden con la definición de información socialmente útil; por ejemplo, un alto volumen de las solicitudes se refiere a documentos que los solicitantes requieren como evidencia en litigios laborales. Sin embargo, también son frecuentes las solicitudes y consultas que reflejan intereses más amplios; por ejemplo,

los sujetos obligados del sector salud constantemente reciben solicitudes referentes información estadística sobre padecimientos de la población (información que la industria farmacéutica busca aprovechar en sus estrategias de comercialización y distribución de medicamentos, y que por lo tanto contribuye a la operación más eficiente del mercado). Las solicitudes y consultas también se relacionan con los temas centrales en la agenda pública y con información referente a las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos. Como se puede observar en la siguiente gráfica, durante el periodo 2008-2011, en el que el país registró un dramático incremento de la violencia y la inseguridad, las consultas a los POT de las dependencias del sector seguridad aumentaron, en relación con las referentes al resto de la APF.



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas publicadas en el portal del IFAI, http://bit.ly/NtnM3A, consultado en julio de 2012. * SEDENA, SEMAR, SSP y PGR.

Por otra parte, en la administración pública federal todavía se observan resistencias a la implementación de la política de transparencia prevista en la LFTAIPG. En la mayoría de los casos

los sujetos obligados cumplen con las formalidades establecidas en la ley; es decir, expiden de forma oportuna una respuesta a las solicitudes de información de los ciudadanos. Sin embargo, en el caso de algunas de las solicitudes que tienen un perfil mediático más alto (y un mayor impacto potencial), los sujetos obligados han optado por reservar de forma sistemática la información, frecuentemente contraviniendo los lineamientos y criterios en la materia, e incluso en contra de resoluciones emitidas por el IFAI.

De acuerdo con el octavo informe de labores del IFAI, desde su creación en 2003 y hasta 2010 se han desprendido recursos de revisión de alrededor del 5.5 por ciento de las solicitudes de información. La expedición de criterios para la clasificación de información (que ha sido un proceso gradual y acumulativo) debería orientar las respuestas de los sujetos obligados, a efecto de que estas se ajustaran mejor a la normatividad y contribuyeran a que los usuarios presentaran recursos de revisión con menor frecuencia. Por el contrario, los recursos como porcentaje de las solicitudes han aumentado ligeramente, y 2010 (el último año para el que hay cifras consolidadas disponibles) registró el mayor porcentaje de solicitudes de las que se desprendió un recurso de revisión (6.7 por ciento). En la siguiente tabla se enlistan algunos de los recursos de revisión más destacados durante 2010 en los que el pleno del IFAI revocó o modificó la respuesta ofrecida originalmente por los sujetos obligados. Como se puede observar, en estos casos la solicitud hacía referencia a información socialmente útil.

Folio	Sujeto Obligado	Tema	Resolución
0089/10	COFETEL	Tarifas de interconexión	Revocación
5084/10	SEDENA	Nombres de militares sentenciados por delitos graves	Revocación
4146/10	IMSS	Contratos y autorizaciones para la operación de guarderías subrogadas	Modificación
2333/10	PROFEPA*	Documentación de empresas relativa al Programa Nacional de Auditoría Ambiental	Modificación
4813/10	CONAGUA	Plan de emergencias de ríos	Revocación

Fuente: IFAI. 2011. 8º Informe de labores al H. Congreso de la Unión.
* Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.

En el corto plazo la práctica de ocultar información, que no cumple con los criterios establecidos para ser clasificada como reservada o confidencial, contribuye a evitar el costo político que implicaría la divulgación de información que evidencia un mal desempeño de autoridades específicas. Sin embargo, la divulgación sistemática de información confiable contribuiría en el largo plazo a establecer una relación de mayor confianza y coordinación entre el Ejecutivo y actores estratégicos e incentivaría un mejor desempeño por parte de toda la administración pública federal (que ya no tendría la tentación de solapar resultados insatisfactorios confiando en su capacidad para ocultar la información correspondiente), además de contribuir a la operación eficiente de los mercados y a que los ciudadanos mitiguen riesgos, en el caso de la información socialmente útil.

La política de transparencia focalizada de la administración pública federal

Como parte del Programa Nacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2008-2012, el gobierno federal impulsó la implementación de una política de transparencia focalizada. Esta política representa un paso adelante en el ámbito de la transparencia. Mientras la LFTAIPG tiene el propósito de garantizar a los ciudadanos el acceso a la información del gobierno, principalmente como un mecanismo de rendición de cuentas y combate a la corrupción, la política de transparencia focalizada tiene el objetivo explícito de propiciar la difusión proactiva de información socialmente útil.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) —la dependencia responsable de coordinar esta iniciativa— se ha enfocado en dar seguimiento a la habilitación de "micrositios" de transparencia focalizada dentro de los portales de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Para 2012, prácticamente todas las dependencias y entidades se han habilitado dichos micrositios. Sin embargo, la política de transparencia focalizada coordinada por SFP ha tenido un alcance limitado, y los micrositios de transparencia focalizada no se han consolidado como un medio de consulta masiva de información socialmente útil. La SFP no

publica cifras sobre el número de consultas a los micrositios de transparencia focalizada. Sin embargo, la utilización de información por medio de los periodistas puede utilizarse como un indicador de su grado de consulta por parte de la población. En búsquedas sistemáticas realizadas el 25 de julio de 2012 no se identificaron notas periodísticas alusivas a los micrositios de transparencia focalizada publicadas durante el mes previo. En contraste, se identificaron cuatro notas alusivas a los POT.[2]Los siguientes son los principales factores que explican el limitado impacto de la política de transparencia focalizada impulsada por SFP:

1. Como se mencionó en la sección anterior, el gobierno federal ha optado por reservar —en muchos casos contraviniendo criterios y resoluciones del IFAI— algunos de los rubros de información que tienen mayor relevancia para los ciudadanos. Si dicha información se hiciera pública, las dependencias y entidades podrían incorporarla a sus micrositios.
2. La SFP ha expedido una serie manuales y lineamientos para que las dependencias y entidades identifiquen información socialmente útil, e incluso se han establecido "rubros mínimos" de información a publicar. Esta "reglamentación" de la política de transparencia focalizada ha propiciado que los responsables de recopilar la información privilegien el mero cumplimiento con los lineamientos. Lo anterior, en detrimento de la generación y difusión de información que tenga un impacto sobre la calidad de vida de los ciudadanos, o de herramientas informáticas que propicien el uso de la información.
3. Las dependencias y entidades ya difundían información socialmente útil antes de que se estableciera que la SFP iniciara la política de transparencia focalizada. Sin embargo, en lugar de incorporar esta información a los micrositios, se ha optado por incentivar que las dependencias y entidades incluyan ahí información que no se difunde por otros medios. Como resultado de lo anterior, en la práctica,

[2] Estas notas se pueden consultar en los siguientes vínculos http://bit.ly/N2QAtX, http://bit.ly/LLXUcK, http://bit.ly/LFXnxk, y http://bit.ly/NK17Ln.

los micrositios de transparencia focalizada constituyen espacios para la difusión de información "residual" (aquélla que no resulta pertinente difundir por otros medios), y que tiende a tener una relevancia limitada para los usuarios.

4. Por la naturaleza de sus actividades, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) genera un alto volumen de información socialmente útil, y adicionalmente tiene la capacidad para contribuir al desarrollo de herramientas informáticas para la difusión de información. Sin embargo, el INEGI ha permanecido al margen de la política de transparencia de la APF.
5. No se ha articulado a la política de transparencia focalizada la información que se genera como resultado de la expedición de normas oficiales mexicanas (NOM), en concreto de las "Normas de Información Comercial". Estas normas tienen por objetivo que los consumidores tengan acceso a información sobre las características, naturaleza, cantidades, advertencias y otros elementos de los productos (es decir, que informen sus decisiones de compra). Dichas normas son de aplicación nacional y obligatoria, y constituyen el principal mecanismo por medio del cual el Estado mexicano actualmente impulsa la generación de información socialmente útil.
6. Al no difundir cifras sobre el número de consultas a los micrositios de transparencia focalizada, los ciudadanos no conocen el impacto que tiene esta política, y las dependencias y entidades no tienen incentivos para difundir información relevante.
7. Entre las dos instituciones que podrían impulsar de forma más activa la implementación de esta política (el IFAI y la SFP) ha predominado la competencia sobre la construcción de sinergias. En concreto, las solicitudes de información y los recursos de revisión (que contienen algunos de los temas de mayor relevancia), no se han incorporado de forma sistemática como insumos para identificar la información que se incluye en los micrositios de transparencia focalizada.

Conclusión

Los instrumentos previstos en la LFTAIPG constituyen el principal mecanismo por medio del cual actualmente se difunde la información socialmente útil en poder de la administración pública federal. Sin embargo, las resistencias institucionales a la publicación de información políticamente sensible —y el carácter "residual" de la información que se publica por medio de los micrositios de transparencia focalizada— han propiciado que el gobierno federal no haya consolidado una política articulada de difusión proactiva de dicha información.

Considerando lo anterior, es necesario que la política de transparencia focalizada en la administración pública se enfoque en identificar la información socialmente útil en poder de las dependencias y entidades. Dicho ejercicio necesariamente debe tomar en consideración las solicitudes de información que presentan los ciudadanos (las cuales, por su carácter masivo, constituyen un excelente parámetro para identificar las principales demandas de información). Asimismo, es necesaria una participación más activa de los organismos que tienen más capacidad para procesar datos, y desarrollar herramientas informáticas que permitan que los ciudadanos utilicen la información de forma más intensiva. Finalmente, es necesario establecer mecanismos institucionales para superar las resistencias a la publicación de información políticamente sensible.

EL GOBIERNO ABIERTO COMO PARTE INTEGRAL DE LA AGENDA DIGITAL URUGUAYA

JOSÉ CLASTORNIK - VIRGINIA PARDO

El gobierno abierto es, en esencia, el resultado de la evolución de nuestros principios democráticos dentro de un estado de derecho, y se basa en la implementación de mecanismos de transparencia, participación y colaboración como pilares de un desarrollo social justo y solidario. La sociedad está exigiendo cada vez más una mayor apertura por parte del gobierno.

Dentro de este contexto los ciudadanos reclaman mayor participación en los asuntos públicos. Por esta razón los gobiernos han iniciado un camino de optimización para lograr que sus acciones sean cada vez más transparentes, sensibles, responsables y eficaces.

"Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente." [1]

Estos aspectos implican un cambio cultural y una reformulación paradigmática del vínculo gobierno-ciudadanía, al establecer nuevas formas de relacionamiento entre ellos, así como el desarrollo de estrategias y procesos que promuevan la transparencia, rendición de cuentas y la participación.

[1] ¿Porqué un gobierno Abierto? Cesar Calderón - CEPAL - Colección Documentos de proyectos El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad, Feb. 2012.



JOSÉ CLASTORNIK

Lidera el organismo responsable del desarrollo e implementación de políticas de gobierno electrónico y sociedad de la información en Uruguay. Integra diversos órganos de dirección, como los directorios de las unidades reguladoras de Acceso a la Información Pública, Certificación Electrónica y Datos Personales, así como la comisión de políticas del Plan Ceibal, la mesa de coordinación del plan regional eLAC2015 y el comité directivo de la Conferencia Internacional de Autoridades de Protección de Datos y Privacidad, a nivel internacional.

Se ha desempeñado como Gerente de HG (sociedad de la estatal de telecomunicaciones ANTEL), como Vicepresidente regional de Marketing y Ventas de América Negocios y como Gerente de Marketing, entre otras posiciones, en IBM. Es ingeniero civil de la Universidad de la República Oriental del Uruguay y magíster en ingeniería civil estructural del Instituto Technion en Israel.
E-mail: jose.clastornik@agesic.gub.uy



VIRGINIA PARDO

Es ingeniera en computación, graduada en la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Actualmente se desempeña como Directora del Área Ciudadanía Digital de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información de Uruguay. Tiene bajo su responsabilidad la coordinación del programa de Gobierno Abierto, y los proyectos directamente vinculados con el relacionamiento del Estado con la ciudadanía, en el marco de la estrategia de gobierno electrónico del país.

Cuenta con experiencia en gestión de proyectos, especialmente en el área de gobierno electrónico, tecnologías de la información y telecomunicaciones. Se ha desempeñado en el rol de Gerente de Proyectos de Desarrollo de Software, implantación de mejora de procesos y estandarización, en la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL). Tiene experiencia docente, especialmente en el área de gestión de proyectos y gestión de servicios de tecnologías de la información.
E-mail: virginia.pardo@agesic.gub.uy

La evolución y avances en las tecnologías de la información y, en consecuencia, del gobierno electrónico y la sociedad de la información, habilitan nuevos mecanismos y canales de participación, llevando a la práctica procesos más sencillos, transparentes y eficientes.

Entonces, es oportuno plantearse algunas preguntas: ¿qué hemos hecho hasta ahora al respecto?, ¿qué tan alineados estamos con esta concepción? La respuesta es elocuente: a través de políticas públicas sostenidas, Uruguay ha habilitado un contexto muy favorable para el desarrollo del gobierno abierto. La Agenda Digital Uruguay (ADU)[2] refleja un compromiso consensuado de diversos actores con el fin de lograr metas específicas que den marco a la construcción de una sociedad de la información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento.

Desde 2008 esta agenda garantiza la existencia de un proceso sólido y sostenido, con objetivos claros, concretos y medibles. Entendemos que la base para que una política pública tenga rendición de cuentas es, precisamente, comunicarle a la ciudadanía cuáles son los objetivos concretos y medibles que el país tiene, y demostrar en los hechos que el Estado tiene la capacidad de cumplirlos.

Con total convicción podemos decir que Uruguay ya ha recorrido buena parte del camino hacia el gobierno abierto. La estrategia es clara y sostenida, basada en la creación de institucionalidad y cimentos fuertes, que dan continuidad y sustentabilidad a todo el proceso. Uruguay se encuentra hoy en un contexto ampliamente favorable, y no es un fenómeno arbitrario.

Desde el 2007, la Agencia para el Desarrollo del Gobierno

[2] Agenda Digital Uruguay 2011 – 2015, http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/447/1/agesic/agenda_digital.html?menuderecho=11

de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)[3] aparece como eje orientador y promotor del avance en la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en el sector público. El gobierno electrónico en Uruguay se visualiza como una oportunidad de transformación del Estado desde una visión innovadora, haciendo uso intensivo de la tecnología y teniendo como fin construir un Estado enfocado en el ciudadano. La estrategia establecida para impulsar el desarrollo del gobierno electrónico está sustentada en los siguientes principios: igualdad, transparencia, accesibilidad; eficiencia y eficacia; cooperación e integralidad; confianza y seguridad; valores que se encuentran establecidos por decreto del Poder Ejecutivo desde el año 2009.[4]

Con relación a la inclusión digital Uruguay se presenta como el país líder en América Latina, tanto en lo referente al acceso a computadoras como al acceso a internet (UTI, 2010).[5] Esta condición, imprescindible para la formación de una ciudadanía digital, se ve fortalecida en su proyección como consecuencia del impacto que ha significado la implementación del Plan Ceibal.[6] El mismo nos ha posicionado como el primer país donde el gobierno le ha proporcionado una computadora portátil a cada estudiante y a cada docente de las escuelas públicas. Este fenómeno contribuyó a reducir a un dos por ciento la brecha del acceso a un computador entre hogares de altos y bajos ingresos.

En su tercera edición de la Agenda Digital (la primera fue en el año 2008) para el período 2011-2015, Uruguay declara el compromiso de incrementar el desarrollo de la sociedad de la

[3] AGESIC – Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
Ver www.agesic.gub.uy

[4] Decreto N° 450/009, de 28 de setiembre de 2009. Ver http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/decretos/2009/09/cm827.pdf

[5] Reporte de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2010

[6] http://www.ceibal.edu.uy

información y favorecer la apropiación social.

Asimismo, el gobierno abierto debe ir escoltado por un marco legal. En este sentido se ha promovido un balance estructural entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de datos personales, a través de leyes aprobadas por unanimidad por el Parlamento nacional, como pilares para la provisión de servicios centrados en los ciudadanos.

Desde 1998 Uruguay cuenta con una la Ley Anticorrupción, N° 17.060 [7], también llamada Ley Cristal, la cual establece la obligatoriedad de presentación de declaraciones juradas del patrimonio de los servidores públicos.

Desde 2008, están vigentes la Ley de Acceso a la Información Pública. N°. 18.381[8] y la Ley de Protección de Datos Personales y Acción de "Habeas Data" N° 18.331[9], dando paso a su vez al funcionamiento de sus respectivas unidades de regulación y control.

Por todo lo que ya se ha avanzado en la materia, y por la responsabilidad asumida desde abril de 2012, Uruguay ha expresado su compromiso con el movimiento mundial de la Sociedad de Gobierno Abierto, a través de la elaboración y aprobación de su Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, pasando a integrar el grupo de países que han demostrado un compromiso sustentable con esta estrategia.

El Plan de Acción fue elaborado por un grupo de trabajo, encomendado por orden directa del Presidente de la Republica, Don José Mujica. En marzo de 2012 se realizó una consulta pública en línea, y con los aportes de los ciudadanos se consolidó la versión final. El 10 de abril de 2012, previo a la primera reunión anual de la

7 Ver en http://www.jutep.gub.uy/

8 Ley de Acceso a la Información Pública. N°. 18.381, ver en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/42/1/agesic/marco_legal.html?idcat=46&menuderecho=1

9 Ley de Protección de Datos Personales y Acción de "Habeas Data" N° 18.331, ver en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/42/1/agesic/marco_legal.html?idcat=867&menuderecho=1



Sociedad de Gobierno Abierto (First Annual High-Level Summit of the Open Government Partnership [10]) Uruguay contó con su primera versión del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.[11]

De ahora en adelante para Uruguay ser parte de la Sociedad de Gobierno Abierto es la continuación de un proceso iniciado años atrás. De esta forma, el país da continuidad a múltiples esfuerzos que se han venido realizando como parte de las políticas públicas, para construir un gobierno electrónico, un gobierno abierto, que contribuya a mejorar la calidad de vida de las personas, abriendo caminos.

La transparencia como valor fundamental

Además de ser un valor, la transparencia en el gobierno es una responsabilidad para con la sociedad.

Según Abdul Waheed Khan, una máxima de transparencia, es: "Un valor fundamental que sostiene que el derecho a saber es el principio de la transparencia máxima, que establece la suposición de que toda información en poder de las entidades públicas debe estar sujeta a la divulgación a menos que exista una justificación más poderosa para no divulgarla en defensa del interés público. Este principio también implica la introducción de mecanismos eficaces mediante los cuales el pueblo pueda acceder a la información, incluyendo sistemas para responder a las solicitudes, así como publicación y difusión proactivas del material clave".

Si bien es cierto que la transparencia es un derecho ciudadano, democrático por excelencia, no es una "condición natural" de las organizaciones gubernamentales. Es algo que se tiene que elaborar, construir, implementar a largo plazo y que debe atender a diversos objetivos con relación a las instituciones estatales: legales,

10 http://www.opengovpartnership.org/

11 Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, Abril – 2012, http://gobiernoabierto.gub.uy/

reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales. La transparencia es el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado, con lo cual se deduce que este concepto es un valor de la democracia.

Cuando desarrollamos el concepto de gobierno abierto se interrelacionan conceptos de transparencia, acceso a la información pública, y rendición de cuentas.

En Uruguay, la estrategia establecida a través de las diferentes agendas digitales, y ahora complementada con el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, genera el contexto adecuado para iniciar la construcción de una cultura de transparencia. Uno de los cometidos que se ha propuesto el gobierno para este quinquenio es promover la construcción, institucionalización y profundización de una cultura de transparencia en el país. A tales efectos, los organismos públicos, en tanto "sujetos obligados" por la Ley de Acceso a la Información Pública, deben contar con herramientas efectivas que aseguren el fácil acceso de la Información que posean a los ciudadanos. Para alcanzar tales fines, el Estado cuenta con un órgano desconcentrado de AGESIC, la Unidad de Acceso a la información Pública, [12] que brinda apoyo técnico a este proceso, lo que facilita el asesoramiento jurídico y técnico a los organismos públicos y ciudadanía en general.

La existencia de un órgano regulador habilita estrategias sólidas de implementación y de control del marco legal existente, permitiendo acortar la brecha, que aun queda por vencer, respecto a la cultura de secretos en el Estado, así como la resistencia a la transparencia en la cultura burocrática y a la escases de capacidades para la gestión y clasificación de la información. En este sentido, se están desarrollando iniciativas concretas para la consolidación de una cultura de la transparencia en nuestro país. En el 2012 se lanzó la Primera Edición del Premio a la Transparencia, se busca premiar a aquellos organismos que se destaquen a nivel nacional con las mejores experiencias o innovaciones relativas a la transparencia.

[12] Ver www.uaip.gub.uy

Se viene trabajando en fortalecer capacidades de los servidores públicos, a través de un programa de talleres de formación y sensibilización, y de nuevos cursos en línea, también accesibles para los ciudadanos; y se está en proceso de implementación de un Sistema Nacional de Solicitudes de Acceso, el cual redundará en importantes beneficios para los ciudadanos a la hora de ejercer sus derechos.

Si a las iniciativas de transparencia les sumamos las ventajas que ofrece utilizar las tecnologías de la información, entramos en el terreno de la publicación en línea de información pública y la mejora de la calidad de dicha información, a los efectos de favorecer su reutilización por terceras partes y de integrar fácilmente la información proveniente de distintas fuentes.

La Ley de Acceso a la Información Publica nos da el marco para establecer que los datos que el gobierno recopila para sus propias funciones son públicos, y la tecnología, por su parte, nos permite transformar de una forma rápida y eficiente esos datos públicos en datos abiertos.

Promover la apertura de los datos públicos mediante la creación de una plataforma de datos abiertos de gobierno, y de un plan de sensibilización y difusión de datos abiertos de gobierno a nivel nacional, forman parte de la agenda de trabajo de AGESIC, tal cual fuera establecido en la Agenda Digital Uruguay y el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

Actualmente Uruguay cuenta con un portal de datos abiertos [13], lanzado en setiembre de 2010, al cual se le incorporará un catálogo oficial de datos antes de finalizar el 2012.

Nuestro principal desafío es fomentar el consumo de los datos, y sensibilizar, difundir y generar capacidades en los distintos públicos para desarrollar aplicaciones y servicios. Esta iniciativa

13 www.datosabiertos.gub.uy

debe contemplarse como una oportunidad de integración de nuevos sectores, como la industria y la academia, que complementen al sector público, logrando una oportunidad de innovación para todos.

Las condiciones ya están dadas, el marco legal lo habilita, el compromiso político esta plasmado en nuestra agenda de trabajo, la tecnología está a disposición. Es nuestro compromiso que el ecosistema comience a andar, poder demostrar los beneficios de los datos abiertos y su invalorable contribución a la cultura de transparencia de nuestro país.

Condiciones para la participación ciudadana electrónica en Uruguay

Un gobierno abierto es aquel que entabla un constante diálogo con los ciudadanos. Sus tres pilares básicos son la transparencia, fomentando y promoviendo la rendición de cuentas ante la ciudadanía; la colaboración, implicando a los ciudadanos en el trabajo de la administración; y la participación, promoviendo el derecho de los ciudadanos de participar en la conformación de políticas públicas, y fomentando que la administración capitalice el conocimiento que estos pueden brindarle.

"La participación ciudadana aparece como un elemento constitutivo de la democracia, por lo tanto es de gran importancia generar los espacios que contribuyan a que los derechos y deberes institucionalmente establecidos sean efectivamente reconocidos y ejercidos. El desafío en este ámbito requiere de fortalecer y construir herramientas que permitan un verdadero intercambio entre la sociedad civil y el poder establecido desde el Estado."[14]

En el marco de la Agenda Digital Uruguay 2011-2015, y reforzado en el Plan de Acción de Gobierno Abierto, Uruguay está impulsando una estrategia de *e*-Participación en el Estado. El objetivo específico es establecer un marco que guíe, norme e impulse

[14] Porras, Jose Ignacio (2005), e-democracia. Oportunidades y desafíos. Universidad Bolivariana, Santiago.

el desarrollo de procesos de participación ciudadana a través de medios electrónicos en el país, de forma de lograr desarrollar y estandarizar nuevos canales de interacción de los ciudadanos con la administración pública.

Si bien la *e*-Participación es la utilización de tecnologías de la información y la comunicación --principalmente Interneti- para la promoción y desarrollo de la participación ciudadana, los factores de éxito de dichas iniciativa tienen un alcance mayor al de las posibilidades que brinda la propia tecnología.

La cultura política y el grado de aprobación hacia la democracia por parte de la ciudadanía es determinante al momento de plantearse procesos de participación. Uruguay se destaca como una de las democracias más estables e institucionalizadas de América Latina, ubicándose entre las 26 democracias plenas del mundo; según *The Economist* [15] ocupa el lugar número 21, con un puntaje de 8.10 sobre 10 posibles.

Otro factor condicionante es la institucionalidad política, la cual se ha visto reforzada a partir de los nuevos mecanismos para la participación ciudadana: la instauración de elecciones primarias en los partidos políticos y la conformación de entidades municipales, esto último producto de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana de mayo de 2010.

Por último, y no menor, debemos apoyarnos en el avance del gobierno electrónico y de la propia ciudadanía digital. Es claro que para poder avanzar de forma sostenible en iniciativas de participación ciudadana electrónica se requiere de una sociedad con altos niveles de inclusión digital. El nivel de crecimiento en los últimos años posiciona a Uruguay como uno de los países líderes en niveles de desarrollo del gobierno electrónico en América Latina y lo ubica en el puesto 50 en el *ranking* general. Este *ranking* --iniciativa de UNPAN--[16] demuestra un incremento en el índice de Uruguay respecto

15 Índice de Democracias elaborado por The Economist Intelligence Unit (2010).

16 United Nations E-Government Survey 2012.

del 2010, que pasó de 0,5848 en ese año, a 0,6315 en el 2012. En particular, Uruguay cuenta con un alto índice en capital humano, fundamentado en un avanzado nivel de alfabetización de adultos, y una elevada tasa de matrícula en la educación primaria, secundaria y terciaria. Todo ello potencia las posibilidades que tienen los ciudadanos de Uruguay para lograr una inserción en la Sociedad de la Información y el Conocimiento, lo que genera entornos propicios para avanzar en mecanismos de participación ciudadana electrónica.

En la evolución del gobierno abierto, un gran desafío es la formalización e implementación de los procesos de consulta pública, que garanticen el mayor involucramiento y participación posibles de la sociedad civil; esto conlleva a maximizar la participación y debate entre los diferentes actores y organizaciones civiles.

Esta política de apertura, el compromiso con la innovación para mejorar la relación entre los ciudadanos y el Estado, en definitiva con el gobierno abierto, es una política que no tiene vuelta atrás, que debe trascender a los gobiernos; es un largo camino de mejora permanente y de grandes desafíos, que en Uruguay ya hemos empezado a recorrer.

La experiencia de Uruguay nos demuestra que, con la existencia desde hace ya más de cinco años de políticas públicas sostenidas, de un alto involucramiento y compromiso de la clase política, de un marco normativo consistente, de institucionalidad de los procesos, y de una gran madurez y profesionalismo de los diferentes actores, nos encontramos en una posición privilegiada y en condiciones ampliamente favorables para encarar nuevos desafíos más complejos para delinear un futuro hacia una sociedad más democrática, una sociedad con mayor igualdad y una sociedad con mayor conocimiento y oportunidades.

Bibliografía

- Agenda Digital del Uruguay 2011-2015, http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/1443/1/agesic/mapa_de_ruta:_agenda_digital_uruguay_2011-2015.html?menuderecho=11, 27-07-2012.

- Porras, José Ignacio (2005). *e-democracia. Oportunidades y desafíos*. Universidad Bolivariana, Santiago.

- Open Government Partnership, http://www.opengovpartnership.org/ , 30-07-2012.

- Plan de Acción de Gobierno Abierto, www.gobiernoabierto.gub.uy (Marzo 2012).

- ¿Porqué un gobierno Abierto? Cesar Calderón - CEPAL – Colección Documentos de proyectos El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad, Feb. 2012.

LA EXPERIENCIA DEL GOBIERNO ABIERTO EN EL DISTRITO FEDERAL

OSCAR MAURICIO GUERRA FORD

Introducción

La participación ciudadana, entendida como "toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta –con éxito o no– influir sobre las decisiones de la agenda pública"[1], tiene un papel fundamental para el establecimiento de una auténtica democracia en donde los ciudadanos toman parte en las decisiones que afectan su cotidianidad.

Con esta visión, la doctrina del gobierno abierto, entre otras cosas, opta por el establecimiento de espacios para que la ciudadanía se involucre en los asuntos públicos y colabore con sus autoridades en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Los pilares del gobierno abierto son la transparencia, la participación y la colaboración. Con la transparencia se fomenta y promueve la rendición de cuentas de los gobiernos, lo que permite conocer la forma en que se ejerce el poder público; así, se impulsa la participación de la sociedad en la valoración de las políticas públicas. En tales condiciones, la sociedad en su conjunto puede colaborar activamente con sus autoridades para la definición y aplicación de estrategias que conduzcan hacia una efectiva gobernabilidad democrática.

En concreto, se trata de que los gobiernos se comprometan a abrir la información de su gestión a la



OSCAR MAURICIO GUERRA FORD

Cuenta con licenciatura en economía y maestría en ciencias económicas por la Facultad de Economía de la UNAM, así como con un diplomado en Economía matemática y estudios de licenciatura en sociología.

Es Profesor Asociado de Tiempo Completo Definitivo, con licencia, de la Facultad de Economía de la UNAM, en donde a la fecha tiene una antigüedad de 29 años y ocupó los cargos de Secretario General, Jefe de la División de Estudios Profesionales y Secretario de Planeación.

Fue distinguido en el año 2000 con el Premio Universidad Nacional a Jóvenes Académicos.

Hasta enero de 2004 se desempeñó como Asesor de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde desarrolló principalmente trabajos de análisis sobre la evolución y características de las transferencias de recursos federales a Estados y municipios. Participó en la elaboración del diagnóstico para la Convención Nacional Hacendaria sobre el tema de transparencia y rendición de cuentas.

[1] Citado por Becerra Pozos, Laura, Participación e incidencia política de las OSC en América Latina, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP, 2005, p. 7.

Fue Presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, del Colegio Nacional de Economistas y, de 2010 a 2011, fue también Presidente de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública.

Desde el 2005 se desempeña como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Acreditación de la Ciencia Económica, y actualmente es Comisionado Ciudadano Presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF).

ciudadanía, con el fin de que esta cuente con elementos para evaluar su desempeño y pueda emitir una opinión propositiva, aprovechando la experiencia de las personas que conocen mejor que nadie la problemática que les rodea.

Lo anterior implica que la sociedad civil debe tener a su disposición toda la información que generan las instituciones públicas, en un lenguaje comprensible para todos; por lo cual, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son indispensables para dar un genuino impulso a la participación de los ciudadanos.

En septiembre de 2011, México se une a la Alianza por el Gobierno Abierto, con lo cual se compromete a realizar acciones concretas para mejorar los servicios públicos, implementar una política de ética pública y ataque a la corrupción, manejar los recursos públicos con mayor eficiencia y eficacia, construir comunidades más seguras e incrementar la rendición de cuentas.

Sin embargo, es importante señalar que la sociedad mexicana, por tradición, ha estado alejada de los asuntos públicos, debido a que, en nuestro país, el poder se ejercía de manera vertical y centralista, cuando el Estado era el soberano que dictaba las políticas públicas a su modo y conveniencia.

Con la alternancia en el poder, que llegó con el nuevo milenio, la transparencia y el acceso a la información aparecieron en el escenario nacional. Así, en teoría, se crearon las condiciones para que la ciudadanía pudiera aspirar a conocer la manera en que se desarrolla la gestión gubernamental; aunque, en principio, esto no sucedió con la efectividad deseada, y muchas de las acciones que debían llevarse a cabo se quedaban en la retórica.

Los esfuerzos de la sociedad organizada, académicos, medios de comunicación, órganos garantes de transparencia y de algunos actores políticos lograron posicionar a la transparencia dentro de las prioridades de la agenda nacional, lo que derivó en la reforma al artículo 6° constitucional de 2007, en el cual se establecieron los estándares mínimos para garantizar el ejercicio del acceso a la

información pública. Desde entonces, se han presentado avances significativos, en un entorno político que cada vez se vuelve más propicio a la rendición de cuentas.

La doctrina del gobierno abierto y la participación ciudadana

En términos prácticos, la doctrina política del gobierno abierto está encaminada a la apertura de toda la información generada por las instituciones públicas hacia la sociedad, con el objeto de propiciar su intervención en los asuntos públicos. Esta información debe ser de fácil acceso y presentarse en bases de datos explotables, para que pueda ser reutilizada y procesada por los usuarios. En esta tarea las nuevas tecnologías juegan un papel preponderante.

De acuerdo con Ricardo Raphael: "sin derecho a la información, la ciudadanía se enfrenta a un espacio público inaccesible y por tanto a una democracia que disminuye y expulsa a sus gobernados por su falta de transparencia". En tal virtud, si no existe flujo de información que permita conocer y evaluar a los gobiernos, la participación ciudadana se inhibe y excluye. En cambio, cuando el ciudadano se preocupa por las cosas que están ocurriendo en su comunidad, se ocupa en conocer la información que le puede ayudar a formarse una opinión de los hechos y desarrolla un sentido crítico que puede ser de gran valía para la opinión pública.

No obstante, es necesario señalar que, en gran parte de nuestro país, y de los países con poca tradición democrática, la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información se desarrollan en un escenario de simulación. Es decir, en el discurso, la clase política expresa su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, pero, en la práctica, existe oposición para abrir o entregar la información que se solicita. Entre otras cosas, con frecuencia se otorga la información incompleta o se ofrece documentación que no corresponde a lo requerido; se declara la inexistencia de la información, que es una de las formas más utilizadas para negarla; se publica información de oficio en los

portales de internet, desactualizada y/o incompleta; o se procura no documentar las acciones que pueden comprometer a los servidores públicos, aun y cuando está dentro de sus atribuciones y obligaciones generar tal información. Esto daña la confianza del ciudadano para con sus autoridades y provoca el alejamiento y la indiferencia de las personas hacia la administración pública.

Para contrarrestar este escenario, los países adheridos a la Alianza para el Gobierno Abierto deben crear las condiciones para que la sociedad tenga la posibilidad de colaborar con sus autoridades en la conformación de políticas públicas que resuelvan eficientemente sus problemas. En este sentido, la comunicación directa y continua entre las autoridades y la ciudadanía ha demostrado ser práctica y efectiva, porque permite el intercambio y la réplica de puntos de vista y propuestas para la toma de decisiones de forma compartida.

La comunicación directa propicia, sobre todo, el establecimiento de compromisos para resolver alguna problemática en particular; incluso, los acuerdos van más allá de lo que la normatividad exige a las instituciones públicas. A su vez, la sociedad civil se involucra en el seguimiento de las acciones convenidas y, en consecuencia, la mayoría de las veces se consigue la solución de los problemas.

En el Distrito Federal hemos privilegiado este tipo de comunicación bidireccional. Los resultados obtenidos han sido alentadores y vale la pena compartir las experiencias y el conocimiento adquirido en estos años de interacción entre el gobierno y la sociedad civil.

Experiencias de gobierno abierto en el Distrito Federal

Conscientes del papel relevante que debe desempeñar la sociedad en la definición de políticas públicas, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), en su calidad de órgano garante del derecho de acceso a la información, se ha preocupado por crear mecanismos

que acerquen a la ciudadanía con sus autoridades. Estas acciones han derivado en el desarrollo de políticas públicas consensadas, con una visión ciudadana y en un ambiente de corresponsabilidad. Los acuerdos y compromisos alcanzados han impulsado mejoras en la presentación y publicación de la información, dándole un valor agregado para su mejor aprovechamiento.

Mesa de Diálogo por la Transparencia

Una de las iniciativas con mayor grado de participación ciudadana es el de la Mesa de Diálogo por la Transparencia, que permite la interacción directa para el flujo de ideas y el análisis de la situación en que se desarrolla la transparencia en las instituciones públicas en la ciudad de México. Asimismo, es un espacio interinstitucional para la generación de acuerdos estratégicos en materia de cultura de la transparencia y rendición de cuentas a nivel local.

Se trata de una experiencia novedosa de diálogo y negociación entre sociedad civil y gobierno, con el apoyo y participación del órgano autónomo de transparencia en el Distrito Federal. En los cuatro años de su vigencia, se han llevado a cabo 14 mesas abiertas al público, en donde participaron autoridades del gobierno de esta ciudad, diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, representantes de las organizaciones sociales, medios de comunicación, académicos y ciudadanos que han sido atraídos por los temas tratados.

En particular, las organizaciones de la sociedad civil se han propuesto influir y contribuir en el establecimiento de una nueva relación entre los ciudadanos y sus autoridades, con el propósito de que la población asuma un papel protagónico en la construcción de una gobernabilidad democrática, con el empoderamiento que le da su derecho de acceso a la información.

La Mesa de Diálogo está integrada por una Comisión Coordinadora, conformada por seis representantes de la sociedad organizada y seis del conjunto de los Entes Obligados del Distrito Federal.

Integrantes de la Comisión Coordinadora de las organizaciones civiles:

1. FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
2. Article 19.
3. Alianza Cívica, A.C.
4. DECA, Equipo Pueblo, A.C.
5. Cultura Ecológica, A.C.
6. CIMTRA.

Integrantes del conjunto de los Entes Obligados:
Jefatura de Gobierno*

1. *Secretaría de Gobierno del GDF.
2. *Contraloría General del Distrito Federal.
3. *Oficialía Mayor del Distrito Federal.
4. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
5. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
6. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

** Estas instituciones dependen de la Jefatura de Gobierno del DF.*

El InfoDF funge como Secretario Técnico.

En la Mesa de Diálogo cabe la posibilidad de invitar a otros servidores públicos y organizaciones sociales y civiles, de conformidad con la temática a abordar en sus distintas sesiones (ordinarias o extraordinarias).

Los objetivos de la Mesa de Diálogo son los siguientes:

a) Avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de las acciones de gobierno en torno a la política social, la seguridad y el medio ambiente, y
b) acceder a los bienes y servicios a que tiene derecho la población.

Los temas abordados en las sesiones hasta ahora han sido: seguridad pública, medio ambiente, políticas y programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, transparencia presupuestaria y fiscal, programas sociales y servicios públicos delegacionales y transparencia en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México.

Los principales logros y acuerdos derivados de las sesiones de la Mesa de Diálogo se pueden resumir en lo siguiente:

Seguridad pública:

- Integración de un Catálogo Único de Delitos.
- Ministerio Público Transparente.

Medio ambiente

- Desarrollo de un *"Portal Social de Información Ambiental"* (*www.transparenciamedioambiente.df.gob.mx*), en donde se publica información procesada y sistematizada sobre el agua, aire, cambio climático, habitabilidad, movilidad, residuos sólidos y suelo de conservación.

Políticas y programas sociales del Gobierno del Distrito Federal

- Integración de un Padrón Único de beneficiarios georreferenciado en un portal de internet específico.
- Diseño y publicación de una página de internet con información de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal (Red Ángel) (*www.redangel.df.gob.mx*).
- Creación de la página de internet con información específica del programa Mejoramiento Barrial (*www.programabarrialsds.df.gob.mx/*).

Transparencia presupuestaria y fiscal

- Presentación del presupuesto del gobierno capitalino en un lenguaje ciudadano en el portal de internet de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal (*http://www.finanzas.df.gob.mx/pciudadano/*).
- Publicación de información socialmente útil sobre proyectos de inversión, ingresos y egresos, deuda pública, la ejecución del presupuesto, los paquetes financieros, la cuenta pública, series históricas de las finanzas públicas, entre otros (*http://www.finanzas.df.gob.mx/rendicion_cuentas.html*).

Transparencia en el Sistema de Aguas de la Ciudad de México

- Transparencia total en los temas de la calidad del agua, concesiones y empresas, y tarifas.
- Difusión de la información sobre contratos con empresas particulares que prestan servicios al Sistema de Aguas de la Ciudad de México.
- Clarificación de las tarifas que se cobran por el suministro de agua, a fin de que sean de fácil entendimiento para toda la población, se reduzcan inconformidades y se fomente el pago del servicio.
- Información sobre el balance del desempeño de las empresas concesionarias.
- Información sobre la calidad del agua que reciben los ciudadanos en sus domicilios y las medidas para mejorarla.
- Desarrollo de un portal de internet que contenga específicamente toda la información sobre la calidad del agua, tarifas y concesiones. (*http://www.sacm.df.gob.mx:8085/web/sacm/index*)

Portales de internet con doctrina de gobierno abierto

A partir del desarrollo de portales de internet con un enfoque ciudadano, resultado de los acuerdos derivados de las mesas de diálogo, se creó el consenso de los entes obligados, las organizaciones sociales y civiles expertas en el tema de derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas y, sobre todo, de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para incorporar en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) las ventajas de contar con información socialmente útil, que ofrezca la posibilidad de ser explotada.

De esta manera, en agosto de 2011 se publicó una reforma integral a la Ley de Transparencia del Distrito Federal, que contempló la modificación de 72 artículos, la adición de dos y la derogación de cinco. Dentro de estas reformas se incluyó la obligación para todos los entes obligados de publicar en su portal de transparencia información en bases de datos que permitan su búsqueda y extracción. Además, se estableció la emisión de criterios para homologar la presentación de la información en los portales de internet, con la creación de medios electrónicos para incorporar, localizar y facilitar el acceso a la información pública. Cabe señalar que la publicación de esta reforma integral sucedió, incluso, antes de que el Ejecutivo Federal firmara la Alianza para el Gobierno Abierto por parte de nuestro país.

Estas disposiciones se encuentran en el siguiente artículo de la LTAIPDF:

> **Artículo 28**. Los Entes Obligados deberán dar acceso a la información a que se refiere este capítulo mediante bases de datos que permitan la búsqueda y extracción de información. Además las páginas deberán contar con buscadores temáticos y disponer de un respaldo con todos los registros electrónicos para cualquier persona que lo solicite.
> Derogado.

> Los Entes Obligados contarán en la página de inicio de sus portales de internet con una señalización fácilmente identificable y accesible que cumpla con los requerimientos de sistematización, comprensión y organización de la información a que se refiere este capítulo.
>
> El Instituto establecerá criterios que permitan homologar la presentación de la información en los portales de internet y promoverá la creación de medios electrónicos para incorporar, localizar y facilitar el acceso a la información pública de oficio.
>
> Todos los Entes Obligados tienen el deber de contar en sus respectivos sitios de internet con un portal ciudadano o de transparencia en donde se publique información relevante para las y los ciudadanos, de acuerdo con sus actividades, que atienda de manera anticipada la demanda ciudadana de información.
>
> Toda la información en poder de los Entes Obligados a que hace referencia el capítulo segundo, estará a disposición de las personas en expedientes electrónicos, para su consulta directa en los respectivos sitios de Internet, salvo aquella que se considere como información de acceso restringido en sus distintas modalidades.

A estas alturas, es importante subrayar la diferencia que existe entre la publicación de información pública de oficio y la publicación de datos abiertos. En el primer caso, la mayoría de las leyes de transparencia del país obligan a los entes públicos a incluir en sus portales de internet la información completa y actualizada de su gestión y el ejercicio de los recursos públicos; en el segundo, la política de gobierno abierto requiere la compilación de información gubernamental en una plataforma informática que facilite el acceso a los datos brutos contenidos en archivos, preferentemente, de bases de datos, de modo que puedan ser procesados por cualquier persona interesada. No obstante la diferencia de propósitos, las dos formas de presentar la información pueden combinarse y complementarse para brindar una oferta informativa substancial y abundante a toda la población.

Con esa perspectiva se reformó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, a efectos de

facilitar a la ciudadanía el uso y aprovechamiento de la información generada por las instituciones de gobierno de esta Ciudad. Tenemos la intención de que el contenido del citado artículo 28 se incluya en la Ley General en la materia, para que las demás entidades federativas y la propia federación reproduzcan en sus leyes estas disposiciones.

Así, se logró el diseño de programas electrónicos y portales de internet con información focalizada, accesible y explotable, que tienen la intención de resolver necesidades específicas de la población. Los proyectos que destacan son los siguientes:

- ***Ministerio Público Transparente***

  Es un programa que explota las bondades de las nuevas tecnologías para mejorar el servicio que se ofrece en las agencias del Ministerio Público, asegurando que el ciudadano reciba información transparente, ágil, veraz e inmediata.

  En una pizarra electrónica, instalada en sus oficinas, se puede consultar la información de las personas que se encuentran a disposición del Ministerio Público en todas sus agencias, con datos como el nombre, número de averiguación previa, hechos que se le imputan, entre otros. Antes de este programa, las personas tenían que esperar a ser atendidas por funcionarios ministeriales, quienes debían realizar la búsqueda en su sistema para localizar a los detenidos y poder ofrecer información a sus familiares y/o defensores. Con esto se consigue reducir viejas prácticas arraigadas, como la secrecía de información para una defensoría adecuada, y corrupción y maltrato por parte del personal que atiende la barandilla de las agencias del Ministerio Público.

  Independientemente de estas pizarras, la información puede consultarse a través del portal de internet de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con lo que se ahorra tiempo y esfuerzo al evitar trasladarse a las agencias del Ministerio Público (*http://mptransparente.pgjdf.gob.mx/Busqueda/Busqueda.aspx*).

Cabe señalar que este proyecto fue reconocido con el primer lugar en innovaciones en materia de transparencia, tanto en el Distrito Federal como a nivel nacional.

- ***Mapas y planos georreferenciados con la información sobre los usos de suelo (Ciudad MX)***

El artículo 15, fracción XI de la LTAIPDF demanda la publicación, en la página de transparencia de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, de mapas georreferenciados para indicar el tipo de uso de suelo con que cuenta cada predio.

El software desarrollado para la consulta de la información permite localizar con facilidad la propiedad en un mapa que se despliega a nivel de manzana. Al seleccionar el predio, el sistema muestra en pantalla las características y datos que posee de él. El mismo sistema ofrece información socio-demográfica georreferenciada, e información estadística, de una zona seleccionada por el propio usuario. La dirección electrónica de este sistema es: *http://ciudadmx.df.gob.mx:8080/seduvi/*

- ***Portales ciudadanos focalizados***

Todas las entidades públicas del Distrito Federal cuentan con una sección de transparencia en su portal de internet para dar cumplimiento a la obligación de publicar información de oficio estipulada en los artículos 13 al 32 de la Ley de Transparencia local. Sin embargo, las autoridades del Gobierno del DF, en coordinación con el InfoDF, han procurado ofrecer a los usuarios información socialmente útil por tema específico, en portales de internet focalizados. Como ya lo señalamos, algunas de estas páginas se han diseñado con la colaboración de las organizaciones sociales, en cumplimiento a los acuerdos derivados de las mesas de diálogo, y van más allá de las obligaciones de ley.

Los portales con una visión ciudadana son los siguientes:

- *Red Ángel*

  Ofrece información sobre la plataforma de programas sociales, sus objetivos y alcances, dependencias participantes, mecanismos de atención y apoyo. Incluye la descripción y normatividad de todos los programas sociales articulados en la Red, así como los padrones de beneficiarios (*www.redangel.df.gob.mx*).

- *Medio Ambiente*

Publica información relacionada con el medio ambiente, y las respuestas a las inquietudes de la ciudadanía en materia de agua, aire, cambio climático, habitabilidad, movilidad, residuos sólidos y suelo de conservación; además, dispone de herramientas abiertas al ciudadano para la creación de sus propias comunidades temáticas, habilitadas para publicar comentarios, fotos y videos (*www.transparenciamedioambiente.df.gob.mx*).

- *Línea 12 del Metro*

  Presenta información específica sobre la obra y operación de la línea 12 del Metro; su trazo, avances, el impacto ambiental y en movilidad, alternativas viales, población beneficiada, presupuesto y financiamiento, convenios y contratos, denuncias y demandas, etcétera. Los contenidos que se ofrecen se apoyan en mapas, íconos e infografías para facilitar su lectura y comprensión. (*www.transparencialinea12.df.gob.mx*)

- *Obras en mi ciudad*

  En este portal se publica la información sobre toda la obra pública en proceso y concluida

realizada por el Gobierno del Distrito Federal. Además, brinda información sobre las obras del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. (*www.obrasenmiciudad.df.gob.mx*)

- *Trámites y servicios*

  Este sitio contiene el Catálogo Único de Trámites y Servicios, que es un espacio para la consulta integral sobre las gestiones y prestaciones del Gobierno del Distrito Federal. Permite la búsqueda por tema, ente público responsable, buscador de palabras, orden alfabético, y trámites electrónicos, apoyado en índices e iconografía. Asimismo, posibilita la interacción con redes sociales (Twitter, YouTube) y la ubicación de áreas de atención ciudadana, con Google Maps. (*www.tramitesyservicios.df.gob.mx*).

- *Líneas 3 y 4 del Metrobús*

  Aporta información específica sobre la obra y operación de las Líneas 3 y 4 del Metrobús; su trazo, los avances, impacto ambiental y en movilidad, alternativas viales, población beneficiada, presupuesto y financiamiento, convenios y contratos, denuncias y demandas, etcétera. (*www.tramitesyservicios.df.gob.mx y www.transparenciametrobus.df.gob.mx/linea4/*).

- *Autopista Urbana*

  Este portal también ofrece información específica sobre la obra y operación de la Autopista Urbana; su trazo, avances, el impacto ambiental y en la movilidad, alternativas viales, población beneficiada, presupuesto y financiamiento, convenios y contratos, denuncias y demandas, entre otros. (*www.transparenciaautopistaurbana.df.gob.mx*).

- ***Nuevos proyectos de portales ciudadanos focalizados***

  Los portales de internet que próximamente estarán en operación están diseñados especialmente para generar la participación de la ciudadanía, que podrá emitir su opinión y crítica a la gestión del Gobierno de la Ciudad de México. Entre los proyectos más importantes, están:

  - *Boleta DF. Resultados de TU Gobierno*.

    El portal presentará los indicadores de gestión de las instituciones públicas del Distrito Federal, a fin de que el ciudadano pueda conocer los resultados de la administración pública y calificar la actuación de sus autoridades. (*http://www.contraloria.df.gob.mx/wb/cg/indicadores_para_el_ciudadano_boleta_df*).

  - *Innovar DF. Conocer, aplicar, difundir*. Esta página de internet publica información sobre las estrategias para encaminar al Gobierno del Distrito Federal hacia la modernización de sus instituciones, a fin de construir un gobierno eficaz y eficiente, confiable, de calidad, participativo, incluyente y electrónico. (*http://www.innovar.df.gob.mx/*).

  - *Ideario. Participa y publica tus ideas*.

    Se trata de un sitio donde habrá un intercambio de ideas y experiencias entre las personas y el gobierno de la ciudad, a través de herramientas Web 2.0, como Google Moderator, y comunidades temáticas en línea (*http://www.innovar.df.gob.mx/index.php/colaboremos/ideario-participa-y-publica-tus-ideas*).

- ***Portal de Datos Abiertos***

  Este es un portal diseñado especialmente para cumplir con la filosofía del gobierno abierto. En él se ofrecerán más de mil conjuntos de datos del Gobierno del Distrito Federal, en distintos formatos, que estarán disponibles para consulta y aprovechamiento de la ciudadanía (*open data.* (*www.datosabiertos.df.gob.mx*).

- ***Ventana Única de Transparencia (VUT)***
  Este proyecto del InfoDF concentrará toda la información pública de oficio del total de los entes obligados del Distrito Federal en un solo portal de internet. Es decir, la información que las instituciones públicas de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos están obligados a presentar en sus portales de internet, de acuerdo con los artículos 13 al 32 de la Ley de Transparencia de esta Entidad, así como la de los partidos políticos, según lo estipulado en la fracción XXII del artículo 222 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, estará contenida en esta plataforma informática con formatos de bases de datos para su aprovechamiento y reutilización, además de que podrá exportarse a cualquier otro formato que se desee (*actualmente el sistema se encuentra en etapa de pruebas*).

Conclusiones

La Mesa de Diálogo por la Transparencia contribuye de manera importante a que la sociedad organizada, y la ciudadanía en general, mantengan una comunicación abierta con sus autoridades, para exponer ideas y propuestas que coadyuven al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

De conformidad con los resultados obtenidos, el concepto de mesa de diálogo ha demostrado ser un instrumento efectivo para incentivar la participación ciudadana en los asuntos públicos. En

este marco se ha realizado el análisis y la discusión de programas y proyectos de gobierno, con el seguimiento al manejo de los recursos presupuestales, en un ambiente propositivo y de consenso, que ha generado acuerdos entre las instituciones públicas y la ciudadanía para atender las prioridades de la Ciudad.

En ese contexto, las mesas cumplen con todos los propósitos y compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto, por lo que deben considerarse como un mecanismo ideal para atender los compromisos que se derivan de esta doctrina política internacional, adoptada por nuestro país.

En el mismo sentido, los portales de internet de transparencia focalizada ofrecen a la ciudadanía información pública procesada, sistematizada y estructurada, que facilita el acceso a los beneficios de las políticas y programas públicos, y ayuda a resolver problemas específicos de manera efectiva y expedita.

En resumen, las mesas de diálogo y los portales de transparencia focalizada comprenden los cuatro principios torales del gobierno abierto, toda vez que se desarrollan en un marco de transparencia, participación y colaboración ciudadana, donde los servidores públicos explican sus decisiones y rinden cuentas sobre sus actos, además de que se establecen compromisos concretos para atender los problemas urgentes y emergentes de la ciudadanía. Asimismo, se hace uso de las nuevas tecnologías para facilitar el acceso de la población a la información socialmente útil, a trámites y servicios gubernamentales, a programas sociales y a los contenidos de las políticas públicas de todos los órganos de gobierno de esta ciudad.

EL ARTE DE GOBERNAR EN ABIERTO. IDEAS Y EXPERIENCIAS DESDE CATALUÑA

JORDI GRAELLS I COSTA

Introducción

En el presente capítulo nos proponemos exponer algunas de las experiencias surgidas en Cataluña relacionadas con el gobierno abierto. Asimismo hablaremos de ideas relacionadas con esta materia y que, a nuestro entender, podrían configurar el conjunto de características básicas que se deben dar para considerar que se está avanzando en dirección hacia la gobernanza abierta (o gobierno abierto o la forma inglesa *open government* o su abreviación oGov).

Para hacer esta exposición nos valdremos de la historia del arte. Narrar la aparición de algunos auténticos genios artísticos que supieron romper con el estilo imperante en su época nos va a servir también para explicar de manera más grácil las características que van a conformar la realidad de un gobierno abierto. Las prácticas de estos estamentos al abrirse a menudo van a ser vistas también como disruptivas, rompedoras, y va a ser difícil que se entiendan en un primer momento, como les sucedió a los artistas que cortaron con los cánones establecidos del momento, hasta el punto de no ver reconocida, en la mayoría de casos, su aportación al devenir artístico.

Estos artistas innovadores describieron el mundo circundante con argumentos casi siempre antagónicos al momento que les tocó vivir. Hubo tiempos en los que el arte permitió separar lo divino de lo racional, otros en que se transmutó en materialista, otros en que volvió a mirar a los sentidos huyendo del intelecto, otros en que se utilizó para la denuncia social, e incluso otros más contemporáneamente en que los nuevos materiales y las tecnologías marcaron claramente los productos artísticos.



JORDI GRAELLS I COSTA

Jordi Graells i Costa (graells.cat y slideshare.net/jordigraells) se dedica a la comunicación web, redes sociales, datos abiertos y gestión del conocimiento. Es miembro de la red XIP (Red de Innovación Pública). Cuando puede, promueve concursos de ideas, como Inventem, para aprender a generar ideas emprendedoras, y programa las sesiones web para dinamizar el cambio en las organizaciones. Actualmente trabaja como coordinador de Contenidos e Innovación en la Dirección General de Atención Ciudadana y Difusión (Generalitat de Cataluña. Departamento de la Presidencia). Le fue otorgado el Premio Nadal Batle, de la Universidad de las Illes Balears, sobre TIC, en su cuarta edición 2002. Ha publicado varios libros y artículos, entre los últimos INprendedores. Cap. 8 "Colaborando a llevar a la práctica la colaboración" (EOI y Fundación Telefónica. Madrid, 2011) y Trabaja diferente. Redes corporativas y comunidades profesionales. Cap 3 "Collaborare humanum est". (Generalitat de Cataluña, Barcelona, 2012).

En cualquiera de los casos, las personas que han originado movimientos artísticos han pasado a la historia por su valentía al percibir la realidad de un modo diferente, narrarla para que los ciudadanos aumentaran su competencia en el lenguaje artístico, y así poder interpretar mejor el conjunto de dimensiones de un mundo que se va tornando complejo con el transcurrir de la historia. Análogamente, pues, los *artistas* en el gobierno abierto son capaces de plasmar la realidad del sistema actual en una forma de actuación política innovadora y rupturista respecto a los sistemas de dirección y gestión pública clásicos imperantes.

Transparencia

La transparencia, requisito fundamental

http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Michelangelo_-_Fresco_of_the_Last_Judgement.jpg?uselang=es



El juicio final o *El juicio universal* es el mural al fresco, obra del pintor Miguel Ángel Buonarroti, para decorar el ábside de la Capilla Sixtina, en la ciudad del Vaticano, de Roma. Esta obra nos sirve para simbolizar, más que ninguna otra, la transparencia, como condición básica para que un gobierno pueda considerarse que se halla en la antesala en su proceso de apertura.

La obra, que se finalizó en 1541 y acabó ejerciendo una gran influencia en otros artistas europeos posteriores, provocó un gran escándalo y críticas muy violentas sobre las figuras desnudas, con posturas que podían parecer comprometidas, entre la curia romana. Uno de los críticos más viscerales fue el maestro de ceremonias Biaggio de Cesana. Quizás por eso Miguel Ángel lo representó en la obra como Minos, el rey del Infierno: desnudo, con orejas de burro y una serpiente enroscada a su cuerpo. Se cuenta la anécdota que Biaggio acudió lloroso al Papa Pablo III para solicitarle que el pintor lo retirara del mural, ante lo cual, el Papa le respondió con humor: "Querido hijo mío, si el pintor te hubiese puesto en el purgatorio, podría sacarte, pues hasta allí llega mi poder; pero estás en el infierno y me es imposible. *Nulla est redemptio*."

Al Papa Julio III, que fue más tolerante si cabe que su antecesor, no le preocuparon los desnudos, pero a su muerte se decidió que había que corregir el fresco colocando paños de pureza a todos los personajes. Esta tarea fue encargada a Daniele da Volterra, discípulo de Miguel Ángel, a quien, por este trabajo se colocó el sobrenombre de "*il Braghettone"* (*el Pintacalzones*).

Entender la transparencia en su conjunto

http://en.wikipedia.org/wiki/File:Barcelona_santa_maria_del_mar_1.jpg



La basílica gótica de Santa María del Mar, finalizada en 1329 por los maestros y proyectistas de obras Montagut y Despuig, es un buen ejemplo para representar que, con la transparencia, la ciudadanía debe conseguir entender la acción de los gobiernos en su conjunto. Esta joya del gótico catalán, aunque utiliza los mismos elementos estructurales que el gótico francés, los combina de modo diferente hasta desarrollar una concepción propia del volumen y del espacio. Iguala en altura las naves del templo y también su visualización desde cualquier punto. Tanto desde la nave central como desde las laterales, el espectador logra el dominio visual del espacio interior. Esto es posible gracias a la enorme distancia entre los pilares y a las formas puras, sin ningún elemento decorativo.

De modo análogo a la visualización de espacios desde una perspectiva común y unitaria ideada en Santa María del Mar,

debemos vincular la transparencia con el conjunto de estándares que permiten entender la transparencia y la acción de los gobiernos en su conjunto: derecho a la información pública, comunicación de decisiones y proyectos por parte del gobierno, respuestas a las demandas ciudadanas, control social, sometimiento a criterios de calidad, rendición de cuentas y asunción de responsabilidades.

La transparencia, instrumento de control de la ciudadanía sobre la actividad pública

Siguiendo las pautas del Memorándum dentro de la Open Government Initiative http://www.whitehouse.gov/open que planteó Obama cuando accedió a la presidencia de Estados Unidos de América, en noviembre de 2008, la transparencia se concibe como el primer estadio en el camino hacia el gobierno abierto.

La transparencia adquiere mayor sentido y protagonismo en el contexto actual de crisis socioeconómica y cambio radical de paradigma. Este duro contexto está propiciando una fuerte crítica al papel y al funcionamiento de la administración y de los gobiernos en la sociedad actual. Se les exige que cumplan con la función de reactivar la vida social y económica, pero haciendo corresponsables también a los demás actores sociales, y contando muy especialmente con la ciudadanía y la sociedad civil.

La Administración debería tener un rol imprescindible en la tracción hacia el nuevo modelo social y económico. Por esta razón, debe ser más abierta y accesible a la ciudadanía, en primer lugar, pero también más productiva, diligente y eficaz, porque, sin estas condiciones, se pone en peligro el desarrollo económico y la estabilidad de un gobierno democrático.

Además de hacer efectivo el derecho de la ciudadanía a conocer la actividad de la administración, la transparencia promueve su involucración con la gestión pública, gracias a lo que se evitarán posibles arbitrariedades, favoritismos o incluso casos de corrupción en la actividad administrativa. Por ello resulta un óptimo instrumento de control social y de mejora de la calidad de la democracia.

Emergen así otros principios de gobernanza que suelen acompañar al de la transparencia: planificación, evaluación, rendición de cuentas y asunción [y depuración, en su caso] de responsabilidades como garantes del derecho a un buen gobierno y a una buena administración, establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

El acceso a la información pública no debe ser discrecional. La administración no debería aplicarle fórmulas, como el silencio administrativo, o evitar justificar las denegaciones. Partimos de la idea de que la información de interés público no pertenece a los gobiernos, sino más bien a la ciudadanía. Con esta concepción solo serán válidas las excepciones establecidas por ley basadas en aspectos como la protección de datos de carácter personal, el secreto estadístico o la seguridad pública. La transparencia, pues, se erige en el instrumento ideal para el control de la ciudadanía sobre la actividad pública. Los tratados que se refieren a esta materia suelen referirse a los instrumentos normativos que la regulan (leyes de transparencia y acceso a la información) y, específicamente, al fenómeno de apertura de datos por parte de gobiernos y administraciones.

Apertura de datos

En la actualidad emerge con fuerza un nuevo sistema basado en la obtención de datos de procedencia diversa, con más valor. Se trata de cruzar, reorganizar, mejorar y/o repensar los datos para que respondan a nuevos usos, y que generen nuevo valor público o modelos de negocio privados.

Abundando en ello, el *software* libre (programas que pueden ser usados, modificados y redistribuidos libremente, pero no necesariamente gratuitos) y el *open source* (programas con el código fuente abierto) han sido determinantes en la evolución de la web hacia el modelo de plataforma abierta y hacia el movimiento de apertura de datos. La web se muestra como el sitio idóneo para compartir programas.

En una situación tan difícil y compleja como la actual, necesitamos avanzar hacia modelos de producción de conocimiento y de relación que permitan capitalizar el conocimiento individual de las personas (profesionales y ciudadanos) y convertirlo en valor social y económico para la institución.

Debemos ir dejando atrás modelos fundamentados en una división del trabajo y un control de operaciones que correspondían con etapas en que las tecnologías de la información y comunicación (TIC) no tenían nada de sociales. Es el requisito fundamental para que los incipientes modelos *open data* en las instituciones sean creíbles y sostenibles en el tiempo: basarlos en estrategias de gobierno abierto y de funcionamiento en red.

Las iniciativas *open data* de todo el mundo se basan mayoritariamente en la publicación de ficheros estáticos que contienen la información susceptible de ser abierta. Este modelo de apertura, a pesar de ser básico y necesario en iniciativas de este tipo, no es lo suficientemente útil para los desarrolladores que quieran construir aplicaciones basadas en esta información.

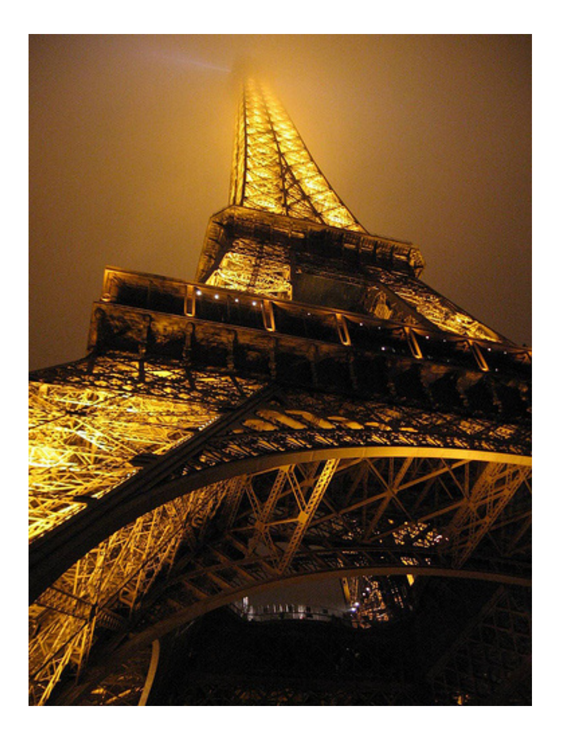
Por esta razón, la Generalitat de Cataluña apuesta por la evolución de su plataforma tecnológica para ofrecer servicios abiertos (*open services*), es decir, servicios de acceso programático a los datos abiertos mediante APIs (*Application Programming Interfaces*). De este modo, cualquier componente de *software* (sitios web, aplicaciones móviles, *widgets*, etcétera) puede hacer consultas de modo dinámico, como por ejemplo para obtener los trámites en línea vigentes de una determinada temática o los trámites que finalizan su plazo en una semana. Otro ejemplo es obtener los equipamientos de una determinada comarca en lugar de todo el fichero www.gencat.cat/equipaments.

Una gestión de la propiedad intelectual abierta

Pero, para que se entiendan las políticas de apertura de datos, son necesarios cambios de cierta magnitud. Empezamos con uno de fundamental. He aquí una fotografía de la Torre Eiffel que es

única. Más allá de los detalles de la propia foto (encuadre, ángulo, dimensión, luminosidad…), existe una diferencia esencial. El autor que la ha publicado en Flickr, rednuht, permite que se pueda copiar, reproducir, comunicar públicamente, y transformarla para generar obra derivada sin restricción, incluso permitiendo usos comerciales, porque se ha licenciado bajo una Creative Commons BY 2.0. Esta es una ventaja enorme respecto a otras similares en las que el *copyright* cerrado impedirá usarlas si no es con el consentimiento de sus autores.

http://www.flickr.com/photos/rednuht/275062341/



El ingeniero francés Gustave Eiffel diseñó la torre que acabó bautizada con su nombre (Torre Eiffel) para la Exposición Universal de 1889 en París.

Este monumento, usado como centro de antenas de comunicación, que hasta 1930 fue considerado la estructura más alta del mundo, se convirtió con el paso de los años en símbolo parisino y francés, por ser la mayor atracción turística. En sus dos años de construcción fue duramente criticada por los artistas de su época, que la consideraban como un amasijo de hierros.

El color original de la torre fue el amarillo. Desde el año 2005 la torre muestra una tonalidad marrón y, actualmente, en su primer piso, se puede votar la elección del futuro color de la estructura. Esta idea de poder aportar la opinión en procesos de deliberación pública de una obra artística nos introduce al siguiente apartado para tratar de la participación.

La participación
Todos debemos participar

http://commons.wikimedia.org/wiki/File:La_scuola_di_Atene.pg?uselang=es



El pintor renacentista italiano Rafael (Raffaello Sanzio) hace aparecer personalidades de la época en su obra *La escuela de Atenas* (*Scuola di Atene*). La lástima es que el artista no dejó ninguna relación de los filósofos que aparecen en la pintura, ni de los personajes en que se basan. A pesar de ello, podemos observar al propio Rafael como Apeles, a Miguel Ángel como Heráclito o a Leonardo da Vinci como Platón, con quienes constituía el triángulo más famoso del Renacimiento pero también mantenía una pública rivalidad.

Rafael es uno de los mayores artistas de la pintura, ya que supo impregnar en sus obras, durante su corta vida, todo lo que iba descubriendo en otros genios de su época. Las crónicas de la época –reafirmando su legendaria fogosidad– atribuyen a un exceso sexual con su conocida amante, la Fornarina, su muerte prematura a los 37 años de edad.

En esta obra Rafael adapta el espacio a las leyes de la superficie, ordenando las figuras de izquierda a derecha, y se atreve a romper la perspectiva con los muros laterales. Esta pintura la pintó Rafael entre 1509 y 1510, como parte del encargo para decorar con frescos todos los salones del Palacio Apostólico del Vaticano. La obra decora la sección de filosofía de la biblioteca y representa la voluntad del Papa Julio II de equilibrar fe y razón, puesto que delante mismo de la obra figura *La disputa del Sacramento*, con la representación de los grandes teólogos.

Privacidad

Uno de los aspectos más críticos en el tema de la participación es la privacidad.

La web nivela la sociedad porque da voz a todos los ciudadanos. Pero también capacita a los gobiernos para espiar y limitar los derechos básicos de la ciudadanía, de igual modo como hace con las grandes marcas, a las que da alas para que se entrometan en nuestros hábitos de consumidores.

http://cliptank.com/history-painting-famous-answers.html



Como en el cuadro *Discussing the Divine Comedy with Dante* http://cliptank.com/history-painting-famous-answers.html, pintado por los artistas chinos Dai Dudu, Li Tiezi y Zhang An al oleo en el 2006, que permite conocer todos los personajes históricos a través de los contenidos en Wikipedia, así también internet se introduce en las vidas íntimas de los internautas.

Los nuevos ciudadanos estamos dispuestos a perder buena parte de nuestra privacidad a cambio de obtener una red con acceso, aplicaciones y programas de correo web gratuitos. Casi sin darnos cuenta, los ciudadanos nos hemos convertido en la unidad económica en este nuevo sistema.

Pero, cuidado, algunos países ya recogían en los años treinta del siglo pasado datos personales de la gente, como la religión en los Países Bajos, con la sana intención de servirles mejor. La paradoja se produjo cuando el III Reich alemán los utilizó para los subsiguientes hechos deleznables que dieron lugar a la II Guerra Mundial.

Si reflexionamos sobre los modelos de negocio en la web, nos damos cuenta que son básicamente: la publicidad, la suscripción, la intermediación y la coproducción.

De todos estos, la publicidad es el que pone más en cuestión nuestra privacidad. A través de recursos como las galletas (*cookies*), las empresas siguen la huella de todo lo que hacemos: búsquedas, webs que visitamos, qué compramos y personajes y libros que nos gustan. Si conocemos la huella genética, pensemos por un momento qué bien se lo pasarían las compañías de seguros (de vehículos, de salud, de vida...) cruzando datos sobre el expediente médico de una persona propensa al colesterol y la glucemia con las listas de sus compras alimenticias (embutidos, bebidas alcohólicas, dulces...). ¡Le aumentarían la prima de seguro de inmediato! Esta es una amenaza cada vez más real.

La web altera nuestro espacio público y privado. Nos ayuda enormemente a participar y a interesarnos por múltiples temas y, con estos nuevos hábitos, se está definiendo nuestra intimidad futura. Ante esto, y como todo en esta vida, debemos valorar los riesgos y los beneficios. Cuando nos desplazamos en los actuales medios de transporte (avión, barco), aumenta el riesgo de posibles accidentes, pero no por ello renunciamos a los beneficios que comporta este tipo de movilidad. Pues es lo que sucede un poco en el uso que hacemos de internet.

Una nueva forma de participación política

Volvamos, sin embargo, a la participación. Se trata de generar dinámicas de involucración de la ciudadanía y todo tipo de organizaciones (empresas, entidades, proveedores, otras administraciones) y conseguir espacios de encuentro.

La cultura de los jóvenes en la web acaba teniendo impacto en la política. La generación web usa el poder de la red para participar y luchar por sus causas. La tecnología web y sus circuitos de retroalimentación y conexiones asociativas han atraído a los jóvenes nuevamente hacia la política. Pero de otra manera; y este hecho es interpretado por el poder clásico establecido como desafección, y no lo es.

Al revés, gracias a la universalización de la educación, tenemos unos ciudadanos más:

- Conocedores de los asuntos públicos.
- Conscientes de los derechos; por lo tanto, más exigentes.
- Más libres; por lo tanto, menos manipulables.

Además de afectar a la comunicación entre las personas, la web transforma el modo como se relacionan y, probablemente también, la manera como estructuran el pensamiento. Incluso hay quien opina que, a la generación criada con los enlaces asociativos de la web, este medio les aleja del significado y de la reflexión profunda, porque cambia el acceso al conocimiento tal como lo teníamos entendido hasta ahora y dejan de leer libros, como se hacía sistemáticamente hasta ahora.

Una visión del mundo diferente

Siguiendo con la comparativa del arte, constatamos que la acuarela de Kandinsky Composición VII www.theartwolf.com/masterworks/kandinsky-composicion-vii.htm pintada en 1913, cuando vivía en Munich (Alemania), está considerada el primer cuadro abstracto. Con ella hemos querido reflejar este cambio de enfoque, que acaece también con la aparición de la web. Su arquitectura nos predispone ya a digerir la abundancia de información desde una perspectiva completamente diferente. Los enlaces asociativos nos permiten saltar de una unidad de información a otra muy rápidamente. ¿Es beneficiosa esta capacidad porque libera la mente del pensamiento lineal? O por el contrario, desarrolla en los practicantes más pereza y posibilidades de distracción.

Esta visión por la que la web induce a la superficialidad y acaba banalizando las relaciones de amistad concentra su crítica en plataformas como Facebook, porque intentan incrementar artificialmente el número de amigos que solemos tener en nuestras relaciones cotidianas y que podríamos fijar en alrededor de diez. Pero aquí, precisamente, radica la incoherencia de este punto de vista: como ocurrió con la obra de Kandinsky, la cultura y los poderes clásicos establecidos hasta el momento en los mismos términos que conocen, los del mundo analógico y físico.

En internet la clave no está en el número de amigos que uno puede tener, sino en las actualizaciones de estado en las plataformas donde interactuamos, que ponen a los contactos en un circuito de relación digital continua, como sucede con Twitter, por ejemplo. Coevolucionamos con nuestras herramientas de red consumiendo grandes cantidades de información y datos aislados (provisión de contenidos en Twitter, blogs y actualizaciones de estado en Facebook, Foursquare, *podcasts*, etcétera, y también consumo de contenidos en correo web, lector de RSS).

Una participación diferente

De hecho, todas las sociedades tienen tendencia natural a vivir ancladas en las épocas precedentes mientras critican, con un cierto menosprecio incluso, las del momento presente. Es una característica consustancial a la generación adulta de cualquier época.

Lo que sucede en la actualidad es que los circuitos de retroalimentación de las plataformas sociales y colaborativas revolucionan el modo como se relacionan los jóvenes, a partir de la sobrecarga informativa y el pensamiento asociativo fomentado por los contenidos enlazados por hiperenlaces de la web. Y la generación adulta pretende analizar este fenómeno desde la estructura de pensamiento perteneciente a su grupo de edad, y no lo consigue. Incluso en una reciente prueba del centro Ciber de la Universidad UCL (University College of London) se observaba cómo jóvenes de entre 12 y 18 años resolvían los problemas planteados consumiendo solo una sexta parte de la información que los demás grupos de edad.

Internet es actualmente relación social en red, pero la gente, más mentalmente mayor la juzga como si fuera contenido estático. Por eso, ante el vídeo, por ejemplo, de “Cómo sacar un corcho de una botella” www.youtube.com/watch?v=Y1L2sAt9lxU, hay gente que lo percibe como una imbecilidad, una simple pérdida de tiempo por parte de la persona autora de la filmación, en lugar de preguntarse las razones por las que una persona decide contar y

socializar este tipo de conocimiento, o fijarse en la persona que lo ha producido, desde dónde, con la ayuda de quién, con qué motivo… Todas estas cuestiones son las que lo hacen interesante (y no el medio en si), las que hacen al internauta participar de esta historia y acaban provocando, al final, que la gente coopere en la gestación, tratamiento y distribución del conocimiento.

La colaboración

El guión de este último vídeo nos introduce de lleno en el tema del tercer apartado, la colaboración.

Lead India es una campaña que puso en marcha, en enero de 2007, The Times of India Group, durante el día de la Independencia de India, en la búsqueda de un nuevo líder audaz para el país. Los ciudadanos de entre 25 y 45 años podían participar en el concurso, cuyo ganador sería un digno competidor en las elecciones de la próxima asamblea de India, además de llevarse un asiento en el curso de política en la Universidad de Harvard.

Se trataba de evaluar críticamente los sectores de India más olvidados por las instancias oficiales, que se derivaban de la acción de gobierno. El objetivo era identificar líderes nuevos para una nueva India, con una nueva visión de los problemas y posibles soluciones.

El vídeo “The Tree” www.youtube.com/watch?v=GPeeZ6viNgY es un documento ideal para introducir el apartado de este capítulo relacionado a la colaboración. Este vídeo fue creado por una agencia de publicidad de Bombay (JWT India) para el *The Times of India*. Ganó el Premio de Oro en la categoría de marketing directo en los Cannes Lions, en el 2009.

La metrópoli innovadora

La colaboración actúa como una especie de fondo común de inteligencia, y siempre ha sido una impulsora del progreso humano. Steven Johnson, en *Everything Bad is Good For You*, afirma que las ideas son mucho más producto de la colaboración. Y concluye que

la mayoría de inventos se concentran en las zonas urbanas, donde la gente con intereses y trabajos diferentes (artistas, escritores, directores de cine…) se reúnen, conversan y coinciden en un espacio de innovación.

Simbólicamente, la web puede ser como una gran metrópoli, apasionante e innovadora que, con un uso más inteligente, puede beneficiar a la larga a las generaciones más jóvenes. La web, como si de una gran metrópolis se tratara, es una plataforma para enlazar personas y datos. En este enfoque, con una acción continuada e intensiva de todos los actores generadores de valor público, se va a enriquecer la acción gubernativa. Sin duda alguna.

Las nuevas generaciones trabajan e interactúan juntos en la web. Ellos serán más inteligentes que nosotros. Se dan cuenta de la importancia de ayudarse entre ellos para resolver los problemas. La inteligencia colectiva será básica porque cada vez tenemos más respuestas a más preguntas; y vamos a más, porque nos hallamos en un mundo muy complejo que necesita mucho saber. Como dijo el escritor Mario Benedetti: “cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, de pronto, cambiaron todas las preguntas” http://es.wikiquote.org/wiki/Mario_Benedetti.

La participación de las personas en esta especie de construcción social del conocimiento exige ser muy cuidadosos en los planteamientos para no levantar falsas expectativas, porque la ecuación colectivo de personas y sabiduría como resultado no es siempre posible, más bien sucede lo contrario. Estamos hablando de un punto de inflexión que cambia el paradigma cultural, social y económico vigente actual.

Nosotros preferimos hablar de *conocimiento colectivo*, en detrimento de *inteligencia colectiva* y demás conceptos. Creemos que recoge más ajustadamente la posible sabiduría resultante de la relación de grandes cantidades de datos y varias personas participantes deliberando en torno a unos objetivos y gracias a una cierta estrategia inteligente.

Producción distributiva y colaborativa

Como acabamos de ver, el cambio digital ha afectado la producción de conocimiento, pero debe lograr que el sistema social y económico se adapte a la producción distributiva y colaborativa. Hemos aprendido las enormes ventajas sociales asociadas a fenómenos como el *software* libre, la Wikipedia, los canales DIY (Do It Yourself), los blogs sociales, los agregadores de RSS… Con ellos las entidades y las personas adquieren más relevancia y prestigio por sus méritos colaborativos en la Red y, al mismo tiempo, las estructuras de poder tradicionales van perdiendo fuelle.

A pesar de abrir estas enormes expectativas, podemos acabar proyectando sobre la web nuestras propias frustraciones y limitaciones como personas humanas: nuestros valores; nuestras obsesiones; el dominio de élites culturales, políticas y económicas. Alejándonos de una visión demasiado absolutista y rehuyendo atribuciones pseudoreligiosas que no tiene, debemos impulsar en ella actuaciones con estrategias muy bien definidas previamente, y que conduzcan a mejorar la naturaleza humana y a hacernos mejores.

Colaboración entre funcionarios

El camino hacia una cultura corporativa, que sitúe a los profesionales de la Administración en el centro de la organización –tal y como propone Gary Hamel– no es nada fácil. Dialogar en el trabajo; compartir experiencias, valores, ideas; aprender juntos; fomentar la autonomía en la toma de decisiones técnicas para solucionar necesidades y problemas individuales y sociales; promover un marco estratégico de mejora institucional que permita integrar las nuevas aportaciones, etcétera.

Optar por crear espacios donde los profesionales innoven por la colaboración va a ser una ardua tarea, ya que estamos hablando de innovación abierta en su estado más puro y deberemos hacer confluir múltiples agentes en la estrategia. Pero la inversión que

vayamos a hacer se verá compensada en todos los niveles, puesto que los cambios son más sostenibles en el tiempo.

La sustitución de la administración jerárquica debería lograr transformar las prácticas profesionales y organizativas, a partir de principios como el diálogo, la comunicación, el consenso y un sistema de trabajo colaborativo. Y este proceso de cambio debe incluir a directivos, profesionales, ciudadanía y demás actores públicos.

El caso más exitoso y conocido en la administración probablemente debe ser el programa Compartim www.gencat.cat/justicia/compartim, del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, nacido en el 2005, y que ha ido perdurando hasta nuestros días. De esa experiencia surgieron varias publicaciones, entre las que destacan: *El trabajo colaborativo en la Administración. Aportaciones del programa Compartim http://www20.gencat.cat/docs/Justicia/Documents/ARXIUS/trabajo_colaborativo_compartim.pdf*, de febrero de 2010, y *Trabaja diferente. Redes corporativas y comunidades profesionales www.gencat.cat/justicia/trabajadiferente*, de febrero de 2012.

Evaluar la colaboración entre funcionarios

El uso de herramientas de colaboración y participación en las redes internas de profesionales aporta mucho valor a la administración, porque permite reducir costes de tiempo y de dinero. Un ejemplo de ello es la evaluación de la comunidad de práctica (CoP) de educadores sociales, de los centros penitenciarios catalanes del citado programa Compartim, en la elaboración de uno de sus productos de conocimiento durante un determinado periodo de tiempo. Aplicando la fórmula **Impacto = Y_1 - Y_0** del Ivalua (Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas www.ivalua.cat), podemos percibir fácilmente las ganancias:

a). **En comunicaciones**: 2 mil 416 consultas en repositorio de ficheros (se evalúa esta herramienta):

1. Ahorro de costes de envío de **2.416 MB** (ficheros de 1 MB por término medio).
2. Ahorro de tiempo de 43 días (2.416 x 8 min [ganancia con respecto a la búsqueda en otras redes]) = 19.328 min o **42,95 días.**

b). **En desplazamientos**: Hacían 11 jornadas (sin plataforma tecnológica) - 8 (con la plataforma) = 3 x 8 (miembros CoP) = 24:

1. Ahorro económico**: 1.584 €** 24 x 220 km/ahorro viaje = 5.280 km ahorrados x 0,30 €/km = 1.584 €.
2. Ahorro tiempo: **24 días.**

c). **En consultoría**

1. Ahorro económico aproximado de unos **10 mil y 20 mil €** (en proyectos similares realizados por consultorías externas).
2. Ahorro de tiempo: **50 días** [50 h (2,5 meses ahorrados) x 8 (miembros CoP) = 400 horas o 50 días.

d). **En formación**

1. Ahorro económico.
   125 [formados por el trabajo en CoP] - 25 [formados por curso] = **100 personas más formadas.**
   84 € [ratio coste formación curso] - 17,6 € [ratio formación por CoP] = **66,4 € ahorro por persona.**
2. Ahorro de tiempo: 500 h [de no trabajo por asistencia a curso] - 160 h [de no trabajo por acción en CoP] = **340 h ahorro.**

Colaboración entre funcionarios fuera de la administración

En Cataluña, el 19 de octubre de 2010 se fundó la Red de Innovación Pública (XIP), compuesta por trabajadores públicos de todas las administraciones catalanas, que se propone transformar el sector público usando la lógica relacional de las redes en su estrategia, cultura y operativa. Los objetivos que comparten son: cambiar el modo de trabajar (más participación, adscripción y productividad), facilitar la vida al ciudadano y ser grupo de opinión. La Red se crea para compartir proyectos y buenas prácticas, conocimiento, noticias y, en definitiva, aprender juntos de la experiencia y del resto de personas; y a la vez, innovar la gestión de servicios –e idear nuevos– con los demás actores públicos (ciudadanía, proveedores, etcétera).

La primera actuación fue configurar una estación de trabajo común entre los miembros de la Red para:

1. La monitorización compartida (mismo lector de *feeds*…).
2. El trabajo colaborativo en Wordpress local xarxaip.cat y Google Docs.
3. La compartición/La transferencia de ficheros en un Dropbox común.
4. El etiquetado común estratificado de favoritos en programas como Delicious y Diigo.
5. La producción de contenidos y la participación en cursos y otros eventos.

Más tarde se definió un ideario común, compuesto por 29 ideas clave sobre las que actualmente están trabajando los respectivos planes de acción www.xarxaip.cat/lideari-de-la-xip-area-de-descarrega. La gran particularidad es que el ideario –y también los planes de acción– se fijan aportando conocimiento, debatiendo puntos de vista y llegando a acuerdos entre todos los miembros de la XIP. Este es el secreto de las nuevas organizaciones del siglo XXI: hacer participar a las personas y concluir los puntos de acuerdo mínimos, en lugar de asumir programas a modo de *credos* intocables, como hacen las organizaciones clásicas, nacidas en otra época.

Colaboración entre administraciones

Por suerte empiezan a surgir cada vez más ejemplos de colaboración entre administraciones. Un buen ejemplo es la reutilización de la *Guía de usos y estilos en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña* (5ª edición febrero 2012) http://bit.ly/guiaredesgencat por parte del Gobierno Vasco (1ª edición abril de 2011) http://bit.ly/guiaredesvasca. El aviso legal de la Guía vasca dice “Textos basados en la Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Catalunya y sujetos a una licencia Reconocimiento 3.0 de Creative Commons”.

De modo recíproco, la Guía catalana va incorporando en sus textos mejoras también de otras guías y la sexta edición incluirá, por ejemplo, todas las cláusulas que el Gobierno Vasco ha elaborado relativas a los perfiles y cuentas en Facebook y otras redes y repositorios.

Colaboración Administración, ciudadanos, empresas y entidades

La administración debe entender que no está sola en la generación de valor público: hay múltiples actores igual de relevantes que desean trabajar en red para el ciudadano. Una buena muestra de ello ocurrió a raíz de la nueva Web de Cercanías (en catalán, Rodalies) de Renfe, en Cataluña, con ocasión de la transferencia de su gestión: http://rodalies.gencat.cat. Desde la administración autonómica había un sentimiento de orgullo, porque se iba a publicar una nueva web que aportaba más valor en atención a la ciudadanía con mejores servicios informativos sobre incidencias en la red ferroviaria. Pero cuál fue la sorpresa cuando, unas horas antes, aparecían en internet varias iniciativas de otras organizaciones y usuarios en forma de web que agregaban mensajes de Twitter, enviados por ciudadanos desde el lugar de la incidencia, como www.rodalia.info. Felizmente, la sorpresa y desconocimiento iniciales dieron paso al diálogo y la relación entre todos los actores implicados, lo que permitió valorar la complementariedad de todas las acciones. Se podía constatar en la práctica que todos eran nodos de una misma red horizontal: la

información de la administración tiene valor oficial, pero nunca será tan rápida y valiosa como la aportada por el ciudadano desde el propio momento de la incidencia.

En esta misma vía de cooperación con entidades, empresas y personas, administraciones y gobiernos deben avanzar para profundizar en políticas de gobierno abierto. La más plausible es la apertura de datos para que, como hemos reiterado a lo largo de la monografía, los reutilicen desde la sociedad y surjan múltiples iniciativas que generen riqueza y valor gracias a la información pública.

Pero aún va más allá, porque con este tipo de políticas vamos a llegar a la interoperabilidad total, lo cual hasta el momento no se ha logrado precisamente en la etapa de la administración electrónica con la digitalización de los trámites, porque tanto las leyes como la propia organización burocrática lo están impidiendo. Con la apertura de datos está siendo bien distinto. En Cataluña, por ejemplo, se está promoviendo que las administraciones que dispongan de agenda con actos culturales –sean del nivel que sean– las abran con un mismo formato y estructura para que acaben conformando una sola entrada de consulta ciudadana: www.pimpampum.net/agendaoberta. Y hay movimientos para lograr también transformar en interoperables varios conjuntos de datos con el conjunto de administraciones del Estado español.

Tejer redes para el gobierno abierto

Los gobiernos y las administraciones del siglo XXI tienen la obligación de aprovechar mejor el valor de la libre circulación de los flujos de la información y de los datos. Cuanto más se abran a la colaboración externa, más lograrán satisfacer las necesidades ciudadanas. Este proceso debe llevar asociado la apertura de sus bases de datos, como hemos dicho, para que ciudadanía y empresas adicionen valor, pero también indefectiblemente a establecer una política de presencia en las redes sociales. A partir de las redes los gobiernos y las administraciones deben colaborar con ciudadanos, proveedores, empresas, entidades y otras administraciones, al mismo tiempo

que se promuevan los servicios de movilidad para ofrecer de modo proactivo el acceso a sus servicios.

Así van a conseguir disminuir costes operacionales, coproducir contenidos con otros actores, personalizar servicios e impulsar sistemas de avisos a la ciudadanía, a la vez que los gobiernos se posicionan como organizaciones más dinámicas e innovadoras ante la población más joven.

La Generalitat de Cataluña marcó el punto de inflexión al ser el primer gobierno en abrir cuentas y perfiles en las redes sociales más relevantes, y lo hizo siguiendo unas pautas que luego han acabado influyendo instituciones públicas y privadas de todo el mundo: la *Guía de usos y estilo en las redes sociales de la Generalitat de Cataluña* www.gencat.cat/web/meugencat/documents/guia_usos_xarxa_es.pdf.

Evaluar la actividad a través de las redes

También en las redes sociales, la Generalitat considera clave la evaluación de su presencia en ellas y conocer efectivamente si esta actuación pública es necesaria y se hace del modo más eficaz y eficiente. Para ello, la Generalitat ha definido, también de modo pionero en gobiernos y administraciones, una lista de indicadores agrupados en cuatro bloques que se obtienen mensualmente para las casi trescientas cuentas operativas de dicha institución. El primer y segundo bloque, la *actividad* y las *interacciones*, se obtienen automáticamente a través de las API (*application programming interfaces* o interfaces para la programación de aplicaciones) de Twitter, y se está trabajando en las de Facebook.

El tercer y cuarto bloque de indicadores, el *interés* (que la información que publicamos genera en la Red) y el *compromiso* (grado de fidelización de los seguidores de nuestra cuenta), se miden desde distintos puntos de vista:

- *Conversación*: mide el grado de diálogo que la Generalitat mantiene con la ciudadanía en las distintas redes sociales.

- *Amplificación*: recoge la difusión que hacen de los contenidos de la Generalitat las personas que forman parten de su red relacional.
- *Acción*: indica si los contenidos que se comparten en las redes motivan que las personas actúen.
- *Interacciones*: muestra de modo global la relación entre una cuenta y su audiencia.
- *Aceptación* (*applause*): cuantifica el grado de satisfacción de los seguidores.

Dos requisitos generales

Para concluir este apartado, nos referimos a dos condiciones básicas para poder avanzar hacia la gobernanza abierta:

Un nuevo liderazgo directivo

http://en.wikipedia.org/wiki/File:Statue-Augustus.jpg



Esta estatua del primer emperador romano, Augusto, fue descubierta en 1863 a las afueras de Roma. Se trata de una estatua en mármol que caracteriza a Augusto como jefe supremo del ejército romano. El original se exhibe en los Museos Vaticanos, pero Augusto se encargó de enviar decenas de copias por el vasto imperio para infundir el respeto necesario al nuevo líder mitificando su figura imperial.

En la figura, Augusto hizo confluir expresamente las cualidades del nuevo líder del imperio:

- El que impulsó una revolución política en Roma. Su brazo alzado en actitud de orador, los pliegos de la túnica… es un mensaje dirigido a la clase política y senadores.
- El del general invicto, benefactor a su vez del pueblo. La expresión seria y serena transmite sensación de dignidad y solemnidad. La coraza esculpida con relieves militares (dominio de la Galia e Hispania) y el brazo izquierdo que debía sujetar una lanza o bastón de mando.
- El héroe griego. Augusto tenía el pelo más largo y los rasgos más angulosos; no obstante se hace representar con pelo corto y características físicas suaves (estética helénica).
- El de sacerdote emparentado con las divinidades. Su representación con el rostro más joven, descalzo y con la compañía de Eros montado en un delfín, sirve para incrementar su divinización.

Con esta metáfora pretendemos recordar cuán importante es el nuevo rol que deben desempeñar los directivos. Debemos facilitar la transición de la ciencia de gestión pública clásica –y vieja, esperemos que nadie se ofenda ante la evidencia– a nuevos sistemas relacionales basados en la innovación por colaboración, el trabajo en red y horizontal, un liderazgo más conector que jerarca, una relación con los demás actores, más como nodo en una red de igual a igual, etcétera; más acorde con el liderazgo natural que Gary Hamel predica en su obra *Reinvent the work of executive leadership* www.managementlab.org/node/reinvent-work-executive-leadership: "… la principal responsabilidad del líder es construir el tipo de entorno

que permite y fomenta la excelencia, la colaboración y la innovación de todos los miembros de la organización". Su actitud, esta visión más táctica en la gestión del cambio, va a resultar decisiva para acortar plazos en el avance hacia estas nuevas organizaciones.

Necesidad de pasar a la acción

Para acabar también con una pieza artística, invocamos una parte de la ópera del compositor italiano Giuseppe Verdi: Nabucco www.youtube.com/watch?v=G_gmtO6JnRs. Tal y como dice "Va pensiero", en la escena 4ª del acto 3º, con el coro de los esclavos hebreos de la famosa ópera, dejemos volar nuestro pensamiento. Somos capaces de hacer lo que nos propongamos; depende de nosotros mismos.

En este acto, los israelitas trabajan como esclavos junto al río Eufrates, mientras esperan la muerte. Los judíos añoran su tierra natal: el coro canta *Va pensiero, sull'ali dorate* / "Vuela, pensamiento en alas doradas; vuela y asiéntate en las laderas y las colinas". Zaccaria conforta a su pueblo y trata de que haga algo excelente: creer en su futuro. En el acto siguiente, el IV, Nabucco y sus soldados los salvarán de la ejecución.

Los italianos lo convirtieron pronto en el himno reivindicativo de su libertad. Como en el caso del vídeo, donde el célebre director Ricardo Mutti habla de la difícil situación en que se encontraba la Italia gobernada por Berlusconi, y anima a los presentes a cantar el "Va pensiero" en una emotiva escena de reafirmación del alto papel desarrollado por la cultura italiana a lo largo de los siglos.

Este pedazo de la magnífica ópera compuesta por Verdi nos sirve para afirmar que en nuestras manos está ir más allá de las actuales formas de gobernanza imperantes. Debemos avanzar sin detenernos porque, como hemos visto, no solo está en juego la estabilidad de los gobiernos democráticos, sino también su capacidad de desarrollo económico. Las estrategias de gobierno abierto harán más eficientes las administraciones; sin lugar a dudas.

Condiciones para gobernar en abierto

Hasta aquí hemos intentado detectar prácticas –algunas existentes en la Administración de la Generalitat de Cataluña– que pueden circunscribirse en los requisitos que deben cumplir los gobiernos que pretenden ejercer su acción *en abierto*. Y las hemos comparado en algunos casos con obras que han sido muy relevantes en la historia del arte.

Para concluir este apartado, relacionamos el conjunto de dichos requisitos o estándares bajo los tres apartados de transparencia, participación y colaboración.

Transparencia
Ley de transparencia

- Derecho a la información pública.
- Comunicación de decisiones y proyectos.
- Respuestas a demandas ciudadanas.
- Control social.
- Sometimiento a criterios de calidad.
- Rendición de cuentas.
- Asunción y depuración de responsabilidades.

Apertura de datos

- Apertura de datos estáticos (ficheros).
- Apertura de datos dinámicos (servicios).
- Reutilización.
- Licencias de distribución abiertas.
- Formatos abiertos.
- Interoperabilidad.

Transparencia
Co-creación de servicios

- Garantía de accesibilidad a tecnología.
- Generación de dinámicas participativas.
- Creación de espacios de encuentro.
- Escucha activa.
- Involucración.
- Coordinación.
- Aprovechamiento del potencial social.
- Debate: diálogo bidireccional con actores públicos.
- Compartición.
- Conceptualización de políticas y servicios.
- Diseño de políticas y servicios.
- Toma de decisiones.
- Mejora de servicios.

Participación en elaboración de leyes

- Iniciativa legislativa popular.
- Participación en los anteproyectos.
- Consultas populares.

Colaboración
Coproducción entre funcionarios

- Liderazgo conector.
- Gestión del conocimiento por CoPs.
- Profesionales más implicados.
- Más productividad.
- Medida de la eficiencia.

Coproducción entre funcionarios
fuera de la administración

- Agrupaciones de funcionarios.
- La XIP (Red de Innovación Pública).

Coproducción entre administraciones

- Aprovechamiento de las sinergias.
- Reutilización de conocimiento y recursos.

Coproducción entre administración, empresas, entidades y ciudadanía

- Administración proactiva tractora.
- Conceptualización del servicio.
- Desarrollo.
- Integración.
- Innovación.
- Cofinanciación / Micromecenazgo (*crowdfounding*).
- Implementación.
- Evaluación.
- Mejora continua.
- Creación de riqueza y puestos de trabajo.

GOBIERNO ABIERTO, LA EXPERIENCIA DEL PAÍS VASCO (IREKIA Y OPEN DATA EUSKADI)

NAGORE DE LOS RÍOS - ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE [1]

"Tenemos que dejar esa zona de confort en la que habitábamos los gobernantes y adaptarnos a las reglas de la nueva era que ya ha empezado. La transparencia nos obliga a todos a dar cuenta de muchas cosas en las que parecíamos tener un cheque en blanco. Y en cuanto nos acostumbremos a ello va a ser radicalmente positivo para todos, porque sanea las estructuras de la Administración y destierra los márgenes de arbitrariedad que sufren los ciudadanos. El objetivo es simple y claro: no podemos tolerar que haya un solo rincón oscuro en nuestras administraciones*".*

Patxi López, Lehendakari[2]

No se puede negar que la política está atravesando uno de los momentos más cruciales de las últimas décadas. Que, de la mano del sinfín de posibilidades que traen consigo las nuevas tecnologías, las administraciones públicas tienen el deber de reinventarse para estar a la altura de los desafíos del milenio. La creciente desconfianza hacia la clase política en España, reflejo de una tendencia presente en gran parte de las democracias europeas, obliga a pensar de forma diferente, a desviarse de caminos establecidos y a ensayar nuevas fórmulas que permitan recuperar la legitimidad perdida e ilusionar a quienes ya no se contentan solo con contemplar lo que ocurre en el mundo, sino que intentan cambiarlo, buscando una mayor corresponsabilidad con la ciudadanía en la creación del bien público y en la gestión de lo común.



NAGORE DE LOS RÍOS

Funge como directora de Gobierno Abierto y Comunicación en Internet del Gobierno Vasco, Presidencia, Lehendakaritza. Directora del primer gobierno abierto de habla hispana y periodista de formación, es capaz de revolucionar una administración y contagiar entusiasmo en todo lo que crea sin cesar. En 2009 diseño, lanzó y comenzó a pilotar la única plataforma *online* en español que materializa y aúna los tres principios de transparencia, participación y colaboración del gobierno abierto, Irekia, en Euskera. Desde entonces se ha convertido en una de las referentes del mundo en esta materia, ayudando a otras administraciones a implantar estos principios y a reutilizar el código abierto del *software* de Irekia, así como a extender el concepto de gobierno abierto a través de múltiples conferencias, cursos, ponencias, cumbres, reuniones y talleres nacionales e internacionales.

Apasionada por el gobierno abierto, el periodismo de datos, las redes sociales, el *open data* y la comunicación social, política y administrativa, ha desarrollado y colaborado en múltiples iniciativas sociales, para ayudar no solo a políticos y a administraciones de diferentes ideologías, sino también a la sociedad civil y a periodistas a encauzar proyectos de *crowdsourcing* y *crowdfunding* por el procomún.

[1] Testimonios recopilados por Ekhi Atutxa, investigador del grupo Civersity de la Universidad del País Vasco y autor de *El modelo vasco de Open Government, caracterización y evaluación*, y Karim Asry, periodista.

[2] Discurso del Lehendakari durante la presentación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, 27 de julio de 2012.

Fue galardonada con el Premio Focus al conocimiento Libre (2010) e Irekia, catalogada como la tercera mejor web de gobierno abierto del mundo por la publicación *El Molinillo,* de la asociación de comunicación política ACOP. Desde muy joven, trabajó en los servicios informativos de las principales cadenas de radio de España. Su experiencia y visión en los medios de comunicación le llevaron a ser contratada para dirigir la comunicación de diferentes políticos y desarrollar las primeras campañas en internet en su país. En 2009, el actual Presidente del Gobierno Vasco, Lehendakari Patxi López, le encomendó la labor de encabezar la primera dirección de gobierno abierto de habla hispana en el gobierno vasco, y dirigir toda la comunicación en internet del esa administración.
Twitter: @nagodelos
nagoredelosrios@gmail.com
Linkedin: Nagore de los Ríos
Rebelmouse: Nagodelos
plus.google.com/nagoredelosrios
facebook/nagoredelosrios
pinterest/nagodelos
tumblr/nagodelos

Hacer este diagnóstico con sinceridad es imprescindible para entender el porqué de la apuesta del Gobierno Vasco por el gobierno abierto y sus tres pilares -transparencia, participación, colaboración-, aprovechando los márgenes de autonomía que otorga la Constitución Española.

La sociedad vasca no parece conformarse con el mero papel de votante y reclama ser tenida en cuenta para mejorar los diagnósticos y las soluciones. Reclama, asimismo, una apertura que propicie un auténtico control ciudadano sobre la actividad y los resultados de la gestión pública.

Es necesaria una manera distinta de hacer política, una relación más cercana entre clase dirigente y ciudadanía, así como una gestión pública que predique con el ejemplo y no con palabras vacías. No solo es una cuestión de principios: el gobierno abierto también es una inversión a largo plazo, porque permite tener una administración más simple y eficiente, capaz de adaptarse a los múltiples cambios que caracterizan nuestra época.

Hoy, echando la vista atrás y contemplando el camino recorrido desde 2009, podemos afirmar que esta apuesta ha sido uno de los grandes aciertos del gobierno, al que con orgullo hemos pertenecido. Hemos puesto la apertura en una posición central de la agenda, de manera que ha impregnado gran parte de la acción del Ejecutivo. Hemos contribuido a que la llama del gobierno abierto prenda en el ámbito español, europeo y latinoamericano. Hemos impulsado el primer programa de datos abiertos, no anglosajón, con más de 2 mil conjuntos de datos libres. Hemos creado Irekia, la herramienta que permite a cualquier ciudadana o ciudadano interpelar, en abierto, al responsable directo de cada área del gobierno, sin tener que pasar por lobbies u organizaciones que distorsionen su voz. Hemos logrado abrir una brecha en la cultura de la opacidad, hasta entonces imperante en la administración. Y hemos extendido entre funcionarios, cargos públicos, clase política y ciudadanía la idea de que las ventajas de lo abierto superan con creces a las de los sistemas cerrados.



Un buen ejemplo del potencial de todo esto es lo ocurrido tras una aportación ciudadana recibida el 16 de febrero de 2010. El implicado planteó, a través de los canales abiertos por el Gobierno en la Red, que se utilizara la potencia infrautilizada de los ordenadores públicos para proyectos en beneficio de la humanidad. El resultado de este pequeño gesto fue que hoy 2 mil 400 ordenadores públicos han integrado la red World Community Grid, y aprovechan sus recursos para investigaciones científicas y para encontrar nuevas curas contra el dengue o el cáncer infantil, entre muchas otras.[3]

[3] La aportación de los centros públicos KZgunea, cuyo fin principal es mitigar la brecha digital, es de las más destacadas en la plataforma de computación ciudadana Ibercivis. http://www.ibercivis.es/index.php?module=public&section=channels&action=view&id_



ALBERTO ORTIZ DE ZÁRATE

Ficha curricular:

Es experto en gobierno abierto. Ciudadano de Bilbao, de la añada de 1964, y con segunda residencia en internet, es padre de dos hijos. Actualmente funge como Director de Atención Ciudadana en el gobierno vasco, donde cumple un papel relevante en la política de gobierno abierto. En 2009 puso las bases de la política vasca de *open data,* y en 2010 inauguró Open Data Euskadi [opendata.euskadi.net], el primer portal no anglosajón de datos públicos abiertos, que a la fecha mantiene el liderazgo en toda el área hispanohablante, con más de 2 mil *datasets* liberados, en formatos reutilizables, bajo licencias abiertas y de acceso libre y gratuito. Posee un reconocido prestigio en el ámbito de la innovación en el sector público y es asesor, conferenciante y docente habitual en materia de *open government*, *open data*, innovación pública, e-Government, intraemprendizaje, Salud 2.0, y Web 2.0.

Desde 2005 es coeditor de "Administraciones en red", el más prestigioso de los blogs hispanos sobre administración pública. Es autor del "Modelo LUDO de Gobierno Abierto". Se trata de un desarrollo conceptual del *open government* aplicado al ciclo de las políticas públicas, con aplicaciones prácticas. Es también experto en Web 2.0 y su aplicación a las organizaciones, y autor del libro *Manual de uso del blog en la empresa*.

Está interesado en el CAMBIO, con mayúsculas, y dispuesto a arrimar el hombro para que esta coyuntura de los tiempos nos arroje a un futuro habitable.

Su futuro próximo pasa por la colaboración, como profesional independiente, en proyectos nacionales e internacionales donde pueda poner en valor toda esta experiencia, que se acompaña de un abultado capital relacional y de una especie de optimismo irónico que no sabe de dónde le viene. Ha tenido ocasión de desarrollar estas habilidades en el ámbito de la gestión de servicios públicos, en consultoría de gestión y en proyectos de modernización de la administración pública.
alorza3@gmail.com
eadminblog.net
blog.alorza.net
www.linkedin.com/in/alorza
@alorza
www.slideshare.net/alorza
academia.edu
bit.ly/acamedia-alorza
klout.com/#/alorza/
bit.ly/Q0a30u

El objetivo de estas líneas es seguir contribuyendo al debate y compartir con el lector el código fuente del modelo vasco de gobierno abierto, un modelo en cambio constante, en Beta permanente, que busca el cuerpo a cuerpo con la ciudadanía, para convencerla con hechos de que la política sigue siendo la herramienta más poderosa a su alcance para transformar realidades injustas.

Transparencia, participación y colaboración. El ideario del modelo vasco de Open Government se resume en las mismas tres palabras utilizadas por el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en su famoso memorando en el que anunciaba “un nivel de apertura sin precedentes”[4]. Su llegada a la Casa Blanca en 2009 dio sin duda gran visibilidad a estos conceptos, contribuyó a situarlos en el debate público y ejerció una fuerte influencia en la filosofía y diseño de nuestra estrategia.

El objetivo inicial fue encontrar fórmulas que permitieran integrar en su justa medida todos estos principios en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas (evaluación, definición de la agenda, diseño de políticas e implantación[5]). Como pisábamos terreno virgen, necesitábamos un amplio margen para ensayar, equivocarnos y rectificar. Por ese motivo, ha sido importante construir pequeñas iniciativas, organizadas de forma modular, que pudieran ser fácilmente testadas y, en función de los resultados, modificadas o sustituidas.

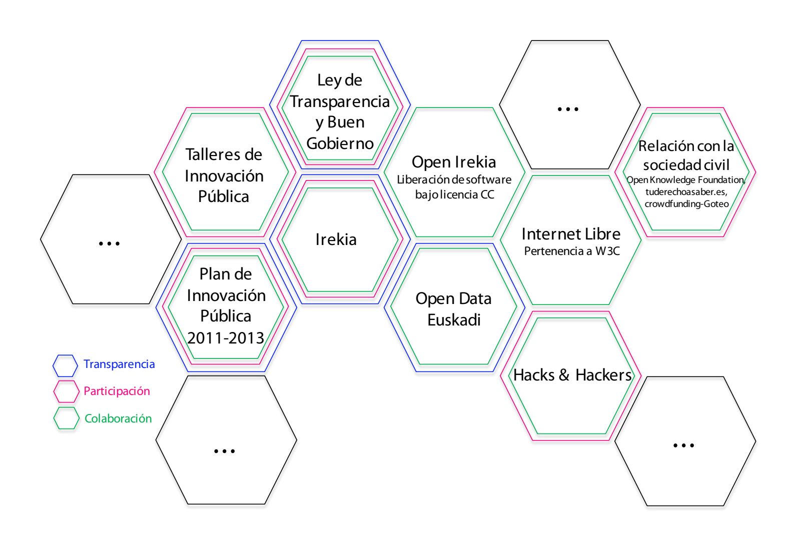
Ese carácter modular otorga una estructura similar a la de un panal. En su representación gráfica, cada una de las celdas cuenta con uno o más colores, en función de su nivel de respuesta a los tres principios fundamentales del gobierno abierto.

---

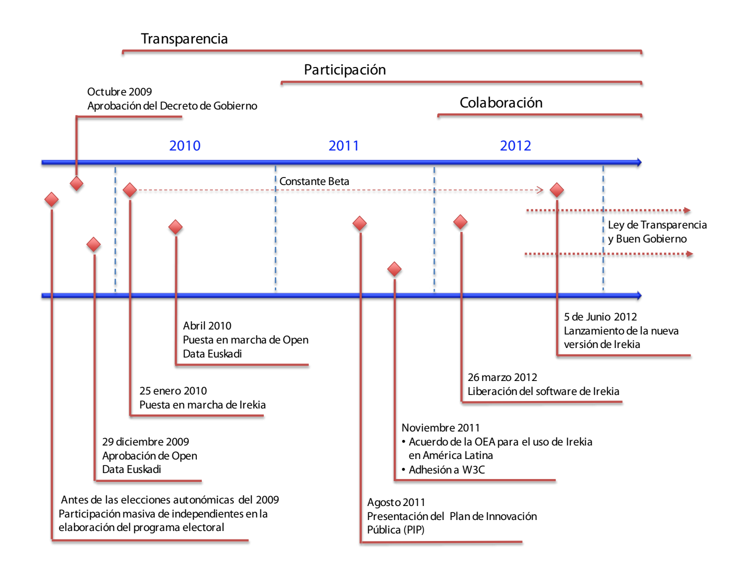
channel=8&id_subchannel=52&id_page=26.

[4] Transparency and Open Government, Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/

[5] Ortiz de Zárate, Alberto (2012): Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-15. 25 pp.



Algunos de los hitos del Modelo Vasco de Open Government se resumen en el siguiente cronograma:



Los tres principios del *open government*

Transparencia. Desde el Ejecutivo se pone a disposición de la ciudadanía información y datos en tiempo real sobre su actividad, planes e intenciones. Se ofrece la información de una forma inmediata y también directa, sin el filtro de los medios de comunicación, para que el ciudadano pueda conformar sus propias opiniones teniendo acceso a la fuente de origen, permitiendo al mismo tiempo que los diversos actores evalúen la acción del gobierno. Como hitos cabe destacar la puesta a disposición de la ciudadanía de todos los detalles de las adjudicaciones públicas y sus beneficiarios a través de la web del Perfil del Contratante, así como la liberación de los datos de contratación pública, presupuestos y su ejecución en formato *open data*. El pasado mes de junio, el portal de Irekia superó el millón de visitas.

Participación. Principalmente mediante el recurso de las herramientas 2.0 para canalizar la inteligencia colectiva y enriquecer las decisiones y los textos normativos. Anteproyectos de ley, borradores de decretos, planes y estrategias, además de iniciativas de otra índole, han sido puestas a disposición de la ciudadanía. En paralelo, los ciudadanos tienen la posibilidad de plantear sus propias propuestas al Ejecutivo, a través de Irekia, que superó el listón de las 200 aportaciones ciudadanas a mediados de 2012.

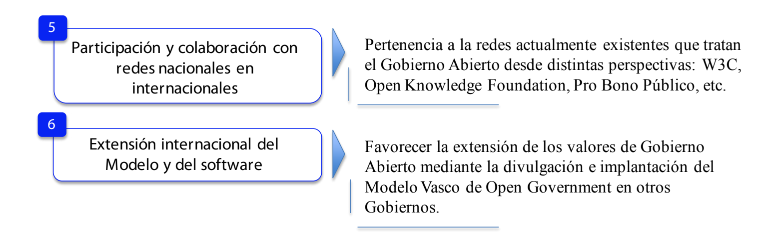
A través del análisis y estudio de iniciativas desarrolladas por otros departamentos del gobierno vasco, se demuestra que las políticas de gobierno abierto adquirieron un alto grado de transversalidad. Uno de los casos más significativos fue el proceso participativo para la elaboración del Plan Ecoeuskadi 2020 y que, tanto en la fase de definición como en la de diseño, estuvo fuertemente sustentado en procesos de participación pública. Destacan los 50 espacios participativos físicos y virtuales, las 78 reuniones o talleres presenciales celebrados, las 388 entidades representadas, los 2 mil 502 asistentes, las 832 personas usuarias en los espacios abiertos *online* y en las redes sociales, y las cerca de 10 mil horas de trabajo participativo.

Otro ejemplo es el Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana 2010-2013, iniciativa que recoge el compromiso, con la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas de vivienda, y que ha sido premiado por la ONU. Al igual que en el caso anterior, 16 mil personas participaron en la realización de las directrices del plan, y se recogieron más de 200 propuestas de mejora al Anteproyecto de Ley de Vivienda.

Colaboración. La colaboración se ha extendido a todo tipo de agentes (ciudadanos, empresas, ONGs y otras administraciones) utilizando herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos. Irekia desempeñó el papel de nexo con la emergente sociedad civil digital para permitir que florezca un nuevo ecosistema que contribuya a situar en el centro de la agenda pública las preocupaciones ciudadanas. Cabe destacar la colaboración con la plataforma de crowdfunding social Goteo, para crear un nodo local en el País Vasco, así como el lanzamiento del proyecto Lan Irekia, que consiste en reunir a los impulsores de proyectos útiles con profesionales reconocidos para que se beneficien de su asesoría y experiencia. También es destacable Hacks and Hackers Basque Country, un evento pensado para que periodistas y desarrolladores unan fuerzas para emprender e innovar, tanto en nuevas narrativas como en modelos de negocio. En paralelo, se formó a cerca de un centenar de periodistas en materia de *open data* y tratamiento masivo de datos en varios talleres diseñados por la Fundación ciudadana Civio.

Líneas de actuación del modelo vasco de *open government*

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LÍNEAS DE ACTUACIÓN
1 Generación de valor y riquez mediante la prestación integr de servicios relacionados con el Gobierno Abierto	Favorecer una ciudadanía participativa y corresponsable que partiendo de la transparencia por parte de la Administración colabore con la misma: • Apertura de datos públicos y reutilizables a la sociedad, para la obtención de productos derivados por parte de empresas, infomediarios y ciudadanía en general. • Oferta de Información actualizada de todas las actividades organizadas por el Gobierno. • Escucha activa de las opiniones y consideraciones de la ciudanía. • Diseño e implantación de un Modelo de Participación Ciudadana aplicable a los distintos departamentos del Gobierno Vasco. • Apoyo a iniciativas que surgen de la ciudadanía: Goteo.org, Ciudadanía 4.0, etc. • Otros detallados en el apartado sobre los servicios ofrecidos.
2 Mejorar el interoperabilidad entre las administraciones	Facilitar el trabajo conjunto de las administraciones en favor de los principios del Open Government : • Propiciar la creación de servicios para la ciudadanía que utilicen datos de diferentes administraciones públicas.
3 Creación de un marco normat adecuado al Gobierno Abiert	Adecuar la legislación actual para la optimización de los beneficios ofrecidos por el Gobierno Abierto • Elaboración de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno
4 Sensibilización en valores y formación a los distintos gru de interés	Trabajar en la interiorización de los valores del Gobierno Abierto por parte de la Administración Pública y la ciudadanía, así como en la formación sobre las posibilidades que presenta para los distintos agentes: • Divulgación interna en los distintos departamentos del Gobierno. • Formación a periodistas en el uso y explotación de datos. • Hack & Hackers



Sobre la cuestión del marco normativo, cabe destacar que se optó por avanzar en la implementación y esperar a su consolidación antes de elaborar el anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno. El texto no solo reconoce el derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía y consagra el principio de publicidad proactiva, sino que también aborda la necesidad de abrir a la participación, la planificación y la evaluación de la acción del Gobierno.[6]

Si tuviéramos que quedarnos con una de las claves del porqué del éxito del modelo vasco de gobierno abierto, esta sería la voluntad política. Solo gracias al liderazgo decidido del Lehendakari Patxi López, y al respaldo del resto de consejeras y consejeros --con una mención especial para la consejera de Justicia y Administraciones Públicas, Idoia Mendia--, hemos podido sacar adelante todo esto en tiempo récord.

Este liderazgo en favor de la apertura se produjo desde un momento muy temprano. De hecho, el propio programa electoral del Partido Socialista de Euskadi para los comicios de 2009 se abrió a la participación de independientes, que contaron con voz y voto en su elaboración. Con estos precedentes, a nadie extrañó que en la Presidencia del Gobierno Vasco recién constituido se creara una Dirección de Gobierno Abierto y Comunicación en Internet, que sirvió para trabajar de forma transversal con todos los departamentos y organismos públicos, y que ejerció de palanca para

[6] El adelanto de los comicios autonómicos del País Vasco a octubre de 2012 impidió que el texto llegara al trámite parlamentario.

el necesario cambio cultural. El área se sumó a otras ya existentes, que perfilaron la estructura organizativa del modelo vasco. También en la Presidencia, la Dirección de Coordinación se convirtió en pieza esencial para la apertura de la planificación y evaluación de las políticas públicas.

El resto de actuaciones transversales fueron llevadas a cabo por el Departamento de Justicia y Administración Pública:

- Dirección de Atención Ciudadana, que proporciona la plataforma web euskadi.net, los servicios de contacto con la ciudadanía y la política de apertura de datos del gobierno vasco, Open Data Euskadi,
- Dirección de Informática y Telecomunicaciones, que aporta una orientación hacia el software de código abierto, plasmada en un decreto de reutilización del software público pionero en Europa.
- Dirección de Innovación y Administración Electrónica, que introduce medidas de democratización interna de la Administración e impulsa la evaluación de políticas públicas.

Otras áreas del Gobierno iniciaron a su vez acciones sectoriales de apertura, siendo quizá la más temprana Kulturklik[7], que implica al sector cultural en la gestión y la difusión colaborativa de la materia cultural y su agenda. Mención aparte merecería el nuevo modelo de gestión sanitaria, llevado a cabo por el Departamento de Sanidad y Consumo, que busca la corresponsabilidad de la ciudadanía en el manejo de sus procesos de salud, con especial atención a los enfermos crónicos y en el uso de las nuevas tecnologías para apuntar en este sentido.

El caso es que diversas iniciativas fueron surgiendo y, frente a esta situación, se tuvieron que tomar medidas para gestionar el entusiasmo. El objetivo era coordinar esfuerzos, dar coherencia a la imagen del Ejecutivo en internet y presentar los proyectos de manera clara a la ciudadanía, sin paralizar ninguno.

7 http://www.kulturklik.euskadi.net/

Asimismo, se impulsó, coordinó y reguló la presencia de la Administración en redes sociales. Para ello se elaboró una guía de estilo y uso de las redes sociales[8] con una doble vertiente didáctica y normativa. Esta guía se elaboró a partir de un ejemplo existente en la Generalitat de Catalunya, poniendo en marcha un círculo virtuoso de colaboración entre las administraciones, que llevó a una mejora continua de ambos textos. Un ejemplo más de que la apertura es eficiente.

Otro viraje relevante tuvo que ver con la política seguida en materia de presencia en internet. Aquí se produjo un cambio radical de rumbo al establecer como norma que toda información debe ser publicada, salvo que existieran motivos fundados --de protección de datos personales, propiedad intelectual o similares-- para no hacerlo, dando así un giro copernicano a la habitual política de pedir permiso para publicar una información. Un dato nos permite hacernos una idea de la magnitud del cambio: desde junio de 2009 se triplicó el ritmo de subida de contenidos a las distintas webs del Gobierno.

Resistencias a la hora de implantar el Modelo

La implantación de muchos de estos cambios tuvo que lidiar con las inercias vigentes. Por un lado, están las resistencias a perder el control de la agenda pública. En el esquema tradicional, el político es el que establece dicha agenda. Sin embargo, con la aplicación de los principios del gobierno abierto, la agenda se construye con la ciudadanía, cuestión que debe ser gestionada entre los miembros del gobierno.

La apertura pretende dar poder a la ciudadanía para la evaluación y el control de la acción del gobierno. Y la conducta de evaluación más asentada en la ciudadanía, hoy por hoy, es la de la crítica indiscriminada, o el puro insulto, lo que nos hace recordar que el camino hacia una administración abierta y una ciudadanía

[8] http://www.irekia.euskadi.net/es/news/6717-guia-usos-estilo-las-redes-sociales-del-gobierno-vasco

corresponsable es largo y requiere paciencia. Hemos visto una evolución positiva también en ese sentido.

Entre las resistencias, hay que reconocer que el modelo supone una carga de trabajo adicional para los departamentos, en un momento en que no hay recursos disponibles para aumentar la plantilla. Algunos departamentos incluso opinaron que estas tareas debían ser centralizadas en los gabinetes de prensa y comunicación, una cuestión que chocaba con la concepción del modelo y sus principios.

Por otro lado, están las resistencias al cambio tecnológico, tanto en el lado de la administración como de la ciudadanía, que poco a poco irán disipándose en la medida en que seamos capaces de simplificar procesos y utilizar un lenguaje accesible para todos.

Con el fin de minimizar estas resistencias, se llevó a cabo una labor de divulgación por todos los departamentos del gobierno y se construyó un marco de incentivos favorable al cambio. Quizá la última versión de Irekia sea la plasmación más clara, exponiendo a los responsables de cada departamento a las preguntas directas de los ciudadanos, con una radical orientación hacia una administración que responde; un contador recuerda incluso el tiempo que lleva una pregunta sin ser respondida. Este es un objetivo clave, que se afianza con la presencia en el equipo de Irekia de profesionales de la comunicación en redes sociales, cuya principal misión no es la de difundir, sino la de escuchar y dirigir los *inputs* hacia las personas que deben responder.

Conclusiones

Del camino recorrido durante estos años, nos quedamos con la impresión de haber transitado por senderos que encierran un potencial inmenso, y de que la gran mayoría de los avances conseguidos son irreversibles. Eso no impide que consideremos oportuno terminar estas líneas recordando algunos de los principales desafíos del futuro:

El objetivo principal es conseguir que administración, clase política, agentes privados y sociedad civil trabajen juntos para consolidar un auténtico "ecosistema de gobernanza abierta", retomando la expresión de Álvaro V. Ramírez Alujas[9], que permita que el gobierno abierto despliegue todo su potencial. Una de las claves es crear un marco normativo claro y estable en favor de las políticas de gobierno abierto.

Evitar que, enmascarados en una exigencia de mayor transparencia, prosperen discursos anti política, que solo buscan reducir lo público, lo que es de todos, hasta la irrelevancia. "No hay que entender el Gobierno Abierto como una enmienda a la totalidad del sistema político democrático, sino como una profundización de la democracia".[10]

No importar prácticas del sector privado que traten al ciudadano como un consumidor más. La esencia de la democracia debe mantenerse intacta en el tránsito hacia la nueva era, porque un gobierno no puede romper el principio de igualdad, no puede tratar con mayor atención a alguien por tener más *followers* en Twitter, por ejemplo.

Establecer reglas claras sobre la participación ciudadana a través de las nuevas herramientas y sus límites. Al tiempo, equilibrar la participación *off* y *online*: dar demasiado protagonismo a la participación *online* equivaldría a dejar en manos de los grupos mejor organizados en la Red el debate público. No debemos de olvidar que el voto sigue siendo el único momento en el que la voz de todos, los más débiles y los más poderosos, cuenta por igual.

[9] Cruz-Rubio, César Nicandro y Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012). ¿Políticas Públicas Abiertas?
Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2012-16. 17 pp.

[10] Patxi López, Lehendakari, en su intervención en el curso de verano de la Universidad del País Vasco sobre gobierno abierto. Euskadi, modelo de transparencia y control ciudadano, el 11 de julio de 2012, disponible en http://www.irekia.euskadi.net/assets/a_documents/2418/discurso_LHDK_.pdf?1342006943

Ir más allá de los indicadores cuantitativos a la hora de evaluar la eficacia de las políticas de *open government*. El objetivo final no debe ser aumentar el tráfico ni incrementar el número de usuarios, sino la mejora de la calidad de nuestro sistema democrático, cambiando la agenda pública para centrarla en las preocupaciones ciudadanas.

Conseguir que las políticas de gobierno abierto sean políticas estables, con continuidad al margen de luchas partidistas.

El desencanto ciudadano hacia la política solo puede quedar atrás con una auténtica regeneración democrática, con iniciativas que avancen por la senda del gobierno abierto. Porque esta crisis de legitimidad es a su vez una tremenda oportunidad para replantear todo lo que merece ser replanteado. Y porque confiamos que, cuando echen la vista atrás, las próximas generaciones recordarán nuestra época como un punto de inflexión decisivo en el debate sobre el devenir y la calidad de nuestra democracias.

¿SE ESTÁ FOMENTANDO EL GOBIERNO ABIERTO DESDE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS?

MARC GARRIGA PORTOLÀ

«Un país desarrollado no es un lugar donde los pobres tienen coche, es el lugar donde los ricos utilizan el transporte público"

Gustavo Petro, alcalde de Bogotá [0]



MARC GARRIGA PORTOLÀ

Es ingeniero informático por la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y licenciado en investigación y técnicas de mercado (*Marketing*) por la misma universidad. Fue consultor *eBusiness,* especializado en administración electrónica. Desde hace cuatro años se ha focalizado en la apertura de los datos públicos (*open data*) campo en el que es un reconocido consultor que ha participado en numerosas iniciativas como, por ejemplo, fue impulsor del servicio de datos abiertos del Ayuntamiento de Barcelona; o recientemente en tareas relacionadas con el ámbito de datos de la futura versión de la Agenda Digital de la Comisión Europea. Recientemente ha creado la empresa Desidedatum Data Company (desidedatum.com), centrada en dar servicios relacionados con la gestión de datos (*open data*, *big data* (Smart City), *data journalism*, etcétera). Es un activista pro sector público, pro transparencia, pro gobierno abierto y pro sociedad red. Ha impartido cátedra universitaria y ha escrito artículos; ha participado en eventos relacionados con internet y la política, y también ha organizado algunos, como el Personal Democracy Forum Europe 2009. Es miembro fundador de la Red de Innovación Pública, XiP, (xarxaip.cat); nodo de The Project, THP, (theproject.ws); y escribe asiduamente en sus blogs Brou Casolà (broucasola.cat) y Caldo Casero (caldocasero.es). (@mgarrigap en Twitter).

Introducción

En Europa (de hecho en buena parte del mundo) muchísima gente conoce quién es Bill Gates [1] (fundador de Microsoft), Steve Jobs [2] (fundador de Apple) o Mark Zuckerberg [3] (fundador de Facebook), por citar algunos personajes famosos que, siendo de las tecnologías de la información, han superado las barreras de las *nuevas tecnologías* para ser conocidos más allá. Sin embargo, poca gente de "a pie" conoce a Neelie Kroes [4], la actual Comisaria de la Agenda Digital Europea y Vicepresidenta de la Comisión Europea. Ello no es sorprendente. La mayoría de europeos desconocen a los políticos que les representan en la máxima institución de su continente: la Comisión Europea. En muchos casos los políticos, cuando se "jubilan" de la actividad pública en su país, acaban recabando en Europa, como si fuera un sitio menor, una división inferior.

De hecho, la Unión Europea sigue siendo una unión de países que habitualmente ven a la Comisión Europea como aquel "ser" que te obliga a hacer lo que no quieres (como por ejemplo los actuales recortes en los presupuestos públicos) y, consecuentemente, es percibida por muchos ciudadanos como algo negativo. No obstante, usualmente

son las carencias de los gobiernos de cada país las que provocan que la Comisión Europea tenga que "poner orden", o sea, tenga que obligar a los países a hacer lo que sus gobiernos no han tenido valor para aplicar. Todo ello ha generado una imagen negativa de "lo que viene Europa", una percepción de que lo que se decide en Bruselas no es relevante para los demás ciudadanos de los países que forman la Unión Europea.

La realidad está muy lejos de esta percepción. La Comisión Europea, mediante sus directivas --de obligada transposición a las legislaciones de cada país-- y otras acciones, decide en muchísimos aspectos que afectan a los ciudadanos europeos.

Por ejemplo, recientemente --julio de 2012-- se obligó a las operadoras telefónicas a reducir los costes de las llamadas y de las conexiones a internet desde el móvil en itinerancia; esto es cuando estás fuera de tu país, pero dentro de la Unión Europea. [5]. Es evidente que esta es una decisión que afecta de lleno al día a día de los ciudadanos europeos, especialmente aquellos que, por motivos laborales (o de ocio) viajan a menudo *intracomunitariamente*. Es un paso más hacia un verdadero mercado único europeo, el objetivo por el cual se creó en el año 1951 la Comunidad Europea del Acero y el Carbón, la precursora de la actual Unión Europea. En el ámbito digital también se anhela un mercado europeo único.

Antecedentes (en el ámbito digital)

Es comúnmente aceptado que la actual sociedad de la información, para algunos también llamada la sociedad digital o sociedad del dato, se inició gracias a la "invención" de la World Wide Web. Sin embargo, también es bien cierto que después de la crisis del petróleo los países se dieron cuenta de que los recursos naturales eran limitados. Ya en aquel momento, décadas antes de la Web, se percataron de la necesidad de recurrir a la tecnología para seguir progresando.

En plena década de los 90 --con una incipiente tecnología web-- empezaron las primeras iniciativas gubernamentales de

incorporación de las *nuevas tecnologías* en su portfolio. El objetivo era mejorar la prestación de servicios públicos por parte de las administraciones públicas. A finales de esa década, en 1999, apareció el primer plan de la Comisión Europea para el fomento de la sociedad de la información, era el plan eEurope [6]. Sus objetivos principales eran:

- Extender el ámbito digital a toda la sociedad, sin excepciones.
- Crear una Europa que dominase y liderase todo el mundo digital.
- Velar para que todo el proceso fuera socialmente integrador, que fuera realmente para todos, sin excepciones y reforzando la cohesión social.

Una vez más, gracias a la Unión Europea, se avanzó en aspectos tan importantes como dar acceso a la juventud europea a la era digital, abaratar el acceso a internet o potenciar el comercio electrónico como medida para fomentar el crecimiento económico de las pequeñas y medianas empresas europeas, entre muchos más ámbitos de actuación.

En marzo del año 2.000, pocos meses después de la publicación del Plan eEurope, se celebró una cumbre de jefes de Estado de la Unión Europea, en Lisboa, El resultado fue la Estrategia de Lisboa [7], también conocida como Agenda de Lisboa o Proceso de Lisboa, que es una de las iniciativas más importantes de la Unión Europea. En el 2005 Gustavo Matías Clavero [8] la resumía de esta manera:

> “La Estrategia de Lisboa, aprobada por el Consejo Europeo en el año 2000, (..) es el proyecto más amplio y ambicioso de la UE, tras la unión monetaria y las sucesivas ampliaciones. Trata de convertir a Europa en la mayor economía mundial del conocimiento en lo que falta hasta 2010, con el fin de aumentar la productividad y la competitividad de manera que aseguren el progreso en el Estado del Bienestar, la cohesión y la sostenibilidad, los otros grandes objetivos prioritarios de la UE”.

Quedaba clara la ambición de esta estrategia: convertir la economía europea en una economía basada en el conocimiento, para alcanzar ser la más avanzada y dinámica del mundo en el 2010. Con ello se pretendía conseguir un crecimiento económico sostenible, con mayor tasa de empleo y con empleos de más calidad, con mayor cohesión social, y reconocer la necesidad urgente de que Europa explotara, rápidamente, las oportunidades de la nueva sociedad del conocimiento.

Para conseguir estos objetivos tan ambiciosos, se elaboraron los planes de acción eEurope; eEurope 2002 [9], adoptado en junio del año 2000; eEurope 2005 [10], aprobado en 2002; y el eEurope i2010 [11], con una vigencia de 2005 a 2009.

Estos planes de acción eEurope se caracterizaron por definir objetivos claros y efectuar una evaluación comparativa de los progresos conseguidos en su realización. Por ejemplo, el Plan eEurope 2002, con una vigencia de solo dos años, consiguió:

- Duplicar la penetración de internet en los hogares.
- Renovar el marco de las telecomunicaciones.
- Abaratar el precio del acceso a internet.
- Conectar a internet casi todas las escuelas y la mayoría de las empresas.
- Conseguir que la red de investigación de Europa fuera la más rápida del mundo.
- Completar el marco jurídico del comercio electrónico.
- Avanzar en la administración electrónica.
- Crear una infraestructura de “tarjeta inteligente”.
- Crear directrices sobre accesibilidad en la Red.

Algunos de estos resultados, con la perspectiva de los años, hoy en día serían, como mínimo, puestos en duda. Sin embargo, es cierto que en ese momento fue un importante progreso. El objetivo último era conseguir que Europa fuera el lugar de referencia con respecto a la sociedad de la información en todos los ámbitos: empresarial, social, educativo, jurídico, etcétera.

En agosto de 2009 se hizo un balance del plan i2010, llegando a una conclusión favorable en aspectos tan importantes como el número de ciudadanos europeos conectados a la Red, liderazgo mundial en la telefonía móvil, liderazgo también en las conexiones de banda ancha, un claro avance de la administración electrónica, etcétera.

Sin embargo, la realidad era que, en general, Europa seguía a distancia de los Estados Unidos, de Japón y de Corea del Sur en el *mundo digital*, especialmente en los ámbitos social y de investigación y desarrollo. Así pues, en el 2010 aparece un nuevo plan: la Agenda Digital Europea [12].

La Agenda Digital Europea es la estrategia de la Unión Europea para que los ciudadanos de ese continente se beneficien de todas las ventajas y potencialidades que aporta la sociedad digital. Su objetivo principal era volver a poner a Europa en el camino de un crecimiento inteligente, sostenible e incluyente, mediante el uso intensivo del ámbito digital. Hay que tener en cuenta que este es el primer programa de fomento del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que se diseñó en plena crisis económica. Conviene destacar que esta Agenda Digital persigue no solo beneficios económicos, sino también sociales. De hecho, es una de las siete iniciativas principales de la estrategia Europa 2020 [13], que persigue salir de la crisis socialmente y económicamente para obtener una *nueva* Europa en el 2020.

La Agenda Digital es la responsable de definir las funciones esenciales que deberían desempeñar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, si Europa quiere hacer realidad sus ambiciones para 2020. Es un proyecto muy ambicioso, de gran amplitud, y afecta a cualquier política de la Unión Europea; no es solo un programa de ámbito tecnológico. Por ejemplo, contiene una iniciativa clave relacionada con fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digital de todos los ciudadanos.

Revisión de la Agenda Digital Europea 2012

A principios de este año (2012) se inició un proceso de renovación de la Agenda Digital. Debido a la alta variabilidad del ámbito digital, la Agenda ya se diseñó previendo acciones para mejorarla continuamente. Una de estas acciones son las asambleas, donde se debate (presencialmente) sobre estas mejoras; la más reciente fue en los días 21 y 22 de junio en Bruselas.

Previo a esta asamblea, la novedad fue la realización de un debate *on-line*, abierto a la participación de cualquier ciudadano europeo [14]. La idea era primero debatir *on-line*, después debatir presencialmente, y por último redactar una nueva versión de la Agenda Digital; en este caso, esto será a finales de este año, 2012.

Consecuentemente, esta planificación de la revisión de la agenda digital permite (y de hecho lo fomenta) recabar el máximo conjunto de aportaciones de los ciudadanos acerca de cualquier aspecto digital.

El debate *on-line* estuvo estructurado en 10 grandes temas:

1. Convergencia de plataformas de comunicación.
2. Conexiones de alta velocidad.
3. Comercio electrónico.
4. *Social Media*.
5. Datos.
6. *Cloud*.
7. Seguridad.
8. Innovación y emprendedores.
9. Trabajo y habilidades.
10. Otras cuestiones.

Por los títulos de las temáticas de la revisión de la Agenda da la sensación, especialmente en algunos casos, de ser un proceso de carácter esencialmente tecnológico, y en buena parte así es. Sin embargo, en esta revisión se ha intentado acercarse más al ámbito social, a profundizar acerca de cómo se puede mejorar la vida de

los ciudadanos europeos desde la óptica digital y en un contexto de profunda crisis económica. Por ejemplo, aunque en el caso concreto del apartado "Datos" se debatieron cuestiones básicamente técnicas (como es el caso de la gestión de grandes cantidades de información --*big data* [15]-- fruto de unas políticas *Smart City* [16]), buena parte del debate estuvo centrado en aspectos sociales, siempre desde la óptica digital.

De hecho, el tema estrella del debate en este ámbito fueron los procesos de apertura de datos, más conocidos por el vocablo inglés *open data*. Se debatió la importancia que tiene la apertura de los datos públicos para compartir, socializar, el potencial que conllevan. Hay que tener en cuenta que, a principios de año, la comisaria Neelie Kroes afirmó que "*los datos son el nuevo petróleo*" [17]; incluso Francis Maude [18], actual ministro del *Cabinet Office* del Reino Unido, dijo en abril que "*los datos son la materia prima del siglo XXI*" [19].

No hay duda de la importancia de los datos en esta nueva sociedad, de aquí que muchos ya la llamen la Sociedad del Dato.

Cómo afecta la Agenda Digital al gobierno abierto

El gobierno abierto, *open government* en inglés, es un concepto que en los últimos años se ha materializado como una de las posibles respuestas a la actual crisis desafectiva entre la ciudadanía y la política (quizá sería más correcto indicar "sistema político"). Sin embargo, aún no hay un consenso claro sobre cuál es la definición más o menos exacta del gobierno abierto[1]. Algunos lo definen como aquel en que el gobierno y la ciudadanía (y el resto de la sociedad) están al mismo nivel [20] y se relacionan de tú a tú, en contraposición al gobierno "tradicional" en el que la administración pública está por "encima" de la ciudadanía, decidiendo las políticas y servicios

1 De hecho existe la iniciativa Open Government Standards, que persigue precisamente consensuar una definición clara sobre qué es un gobierno abierto: http://www.opengovstandards.org/

a realizar, sin consultar a la sociedad más allá de unas elecciones cada cuatro años o de algún eventual referéndum.

Quizás esta es una definición poco operativa. Es más adecuada esta otra, de Álvaro Ramírez-Alujas [21]:

> "En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en:
>
> a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);
> b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones);
> c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público".

El primer punto está íntimamente relacionado con lo que antes se ha mencionado como "apertura de datos públicos" (*open data*), o sea, con: [22]

> "[*open data* significa] proporcionar los datos (públicos) en formatos digitales, estándares y abiertos para ser reutilizados de forma automática. Cualquiera puede usarlos gratuitamente cuando quiera para lo que quiera (incluido el fin comercial). Importante destacar el concepto de "reutilización automática de datos"; sin este concepto probablemente una página web con información ya cumpliría con la definición".

En el debate para la futura revisión de la Agenda Digital Europea uno de los temas estrella --entendiendo "estrella" como uno de los que más se hablaron-- fue la apertura de datos. Por ejemplo, en el resumen del debate, en la citada asamblea de finales

de junio se comentó la necesidad de tener una licencia para el uso de datos abiertos, única para toda Europa [23]. Un paso necesario para armonizar las condiciones de uso de los más de 50 portales *open data* que existen actualmente en Europa.

También se propuso a la Comisión Europea que aquellos organismos públicos que obtienen parte de su presupuesto de la venta de sus datos cambien su política y los abran libremente. Esta apertura fomentaría la actividad económica y, consecuentemente, aumentaría los ingresos públicos a través de impuestos [24], [25]. También se pidió que la Comisión financie un trabajo para identificar un conjunto relativamente pequeño de datos de referencia, básicos para la mayoría de administraciones públicas europeas [26], [27]. El objetivo último es obtener un verdadero mercado *open data* europeo común, que permita económicamente obtener más valor de las reutilizaciones de datos públicos, y socialmente empoderar más a la ciudadanía, para que ésta pueda realmente ejercer un papel activo en las políticas públicas.

En este sentido, otra de las principales aportaciones fue la propuesta de llevar la apertura de datos al ámbito educativo [28].

Esta propuesta comentaba, muy acertadamente, que: “Las políticas de apertura son útiles en el contexto de una sociedad que sabe cómo extraer valor de los datos”.

Dicho de otra manera, no solo hay que abrir los datos como paso previo y necesario (pero no suficiente) para una implicación real y continua de la ciudadanía en las decisiones de los gobiernos, también hay que *educar* a esa ciudadanía en cómo utilizar estos datos.

El debate fue mucho más largo, aquí solo se han indicado las principales aportaciones relacionadas con la apertura de datos. Conviene recordar que esto era el debate previo. A finales de este año 2012 está previsto que esté lista la futura revisión de la Agenda Digital. No hay ninguna obligación de que lo debatido *on-line*, y posteriormente en la asamblea presencial, aparezca en el texto de la nueva versión. Sin embargo, es evidente que lo que estuvo en las

conclusiones de la asamblea presencial tiene más probabilidades de estar en el futuro redactado en la revisión de la Agenda Digital.

Conclusiones

Centrándonos en la definición de gobierno abierto comentada anteriormente, es evidente que en este proceso de renovación de la Agenda Digital se está fomentando ese tipo de gobierno, esencialmente por dos grandes motivos:

- Se ha dado mucha importancia a la apertura de datos. Muy probablemente la futura redación incluirá claras medidas de fomento al *open data*: especialmente aspectos relacionados con la armonización de la oferta de datos abiertos y la obligación de apertura de ciertos datos comunes para las administraciones públicas.
- Se abrió el proceso de renovación de la Agenda Digital a toda la sociedad (debate *on-line*) y las personas que aportaron las mejores sugerencias (más expertos en cada materia) debatieron presencialmente. Se consiguió, así, mezclar participación y conocimiento.

Es una clara apuesta para implicar a la sociedad, en este caso en la generación de los futuros lineamientos digitales europeas, una de las políticas más importantes en esta nueva sociedad de la información. El camino es largo, muy largo, pero ya se han realizado los primeros pasos para gestar una nueva manera de gobernar de todos, entre todos y para todos.

Referencias:

[0] Página web de Gustavo Petro en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Petro

[1] Página web de Bill Gates en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Bill_gates

[2] Página web de Steve Jobs en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Steve_Jobs

[3] Página web de Mark Zuckerberg en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Mark_Zuckerberg

[4] Página web de Neelie Kroes en la Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Neelie_Kroes

[5] *El País*, (2012). "Entra en vigor la rebaja de Internet móvil en la Unión Europea". http://economia.elpais.com/economia/2012/06/29/actualidad/1341000326_519996.html

[6] Unión Europea, (1999). "eEurope - Una sociedad de la información para todos". http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24221_es.htm

[7] Unión Europea (2000). "Innovación y estrategia de Lisboa". http://europa.eu/legislation_summaries/research_innovation/research_in_support_of_other_policies/n26021_es.htm

[8] Matías Clavero, Gustavo (2005). "La Estrategia de Lisboa sobre la Sociedad del Conocimiento: La Nueva Economía". http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_820_169-193__849F902D379118FC118F118099FB1ADC.pdf

[9] Unión Europea (2000). "eEurope 2002". http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24226a_es.htm

[10] Unión Europea (2002). "eEurope 2005".http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24226_es.htm

[11] Unión Europea (2005). "i2010: la sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo" http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/c11328_es.htm

[12] DOCE (Diario Oficial de las Comunidades Europeas) (2010). "Una Agenda Digital para Europa".

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF

[13] Unión Europea (2010). "Europa 2020". http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

[14] Debate on-line para mejorar la Agenda Digital Europea: http://daa.ec.europa.eu/

[15] Página web sobre el concepto Big Data en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Big_data

[16] Página web sobre el concepto Smart City en la Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Smart_city

[17] The New Federalist (Webzine of the Young European Federalists) (2012). "Neelie Kroes: Information is the new oil! Interview of the European Commissioner for the Digital Agenda". http://www.thenewfederalist.eu/Neelie-Kroes-Information-is-the-new-oil,04732

[18] Página web de Francis Maude en la Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Francis_Maude

[19] *The Guardian* (2012). "Francis Maude | data is 'the new raw material of the 21st century'". http://www.guardian.co.uk/public-leaders-network/2012/apr/18/francis-maude-data-raw-material

[20] Garriga Portolá, Marc (2011). "Curs d'estiu sobre Govern Obert a la Universitat Ramon Llull, Igualada". Blog "Brou Casolà". http://www.broucasola.cat/2011/08/curs-destiu-sobre-govern-obert-la.html

[21] Ramírez Alujas, Álvaro (2012). "Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?". Magazine "Más poder local". http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf

[22] Garriga Portolá, Marc (2012). "#OpenData en The Project Showcase (#MeetTHP)". Blog "Caldo Casero". http://www.caldocasero.es/2012/07/opendata-en-project-showcase-meetthp.html

[23] Garriga Portolá, Marc (2012). "A single Open Data license for all EU is a great action to improve our Open Data sector". Digital Agenda Discussion. http://daa.ec.europa.eu/content/single-opendata-license-all-eu-great-action-improve-our-open-data-sector

[24] Nabeth, Thierry (2012). "Opening data, the boost could be up to 140 billion euros per year". Digital Agenda Discussion. http://daa.ec.europa.eu/content/opening-data-boost-could-be-140-billion-euros-year

[25] Jakic, Kristijan (2012). "Let's create thousands of online jobs for EU-citizens by opening up business register data". Digital Agenda Discussion. http://daa.ec.europa.eu/content/lets-create-thousands-online-jobs-eu-citizens-opening-business-register-data

[26] Ortíz de Zárate Tercero, Alberto (2012). "Common datasets: The Government or the Country?". Digital Agenda Discussion. http://daa.ec.europa.eu/content/common-datasets-government-or-country

[27] Dapp, Marcus (2012). "Open Data topics of EU-wide relevance". Digital Agenda Discussion. http://daa.ec.europa.eu/content/open-data-topics-eu-wide-relevance

[28] Ortíz de Zárate Tercero, Alberto (2012). "New educational content for the data society". Digital Agenda Discussion. http://daa.ec.europa.eu/content/new-educational-content-data-society

PALABRAS FINALES

En esta publicación ofrecimos una mirada panorámica y diversa para apuntalar un debate riguroso y profundo sobre los ejes que, por ahora, sustentan el desarrollo conceptual y práctico del gobierno abierto en Iberoamérica.

Los colaboradores de este libro han compartido con los lectores experiencias, análisis y puntos de vista cuyo denominador común es transformar *la promesa* del gobierno abierto en *realidad*.

Debido a que el gobierno abierto es una idea/práctica que está en pleno proceso de construcción, este libro no es, para nada, un estanquillo inamovible. Muy por el contrario, las interrogantes y los desacuerdos que esta obra seguramente provoque, habrán de constituirse en fermento para empujar el gobierno abierto hacia adelante.

Este ha sido, apenas, un primer esfuerzo que está sujeto a otros aportes que enriquecerán las ideas y las prácticas seminales aquí expuestas. Se trata pues, de un punto de partida más, para retomar una conversación sobre la promesa del gobierno abierto.

Por eso no descartamos que, en un futuro cercano, reconfiguremos esta primera aproximación con una versión 2.0, si la comunidad involucrada en el avance del gobierno abierto en Iberoamérica así lo desea.

Mientras tanto, sigamos conversando porque, como dice el proverbio africano, *“Si quieres llegar rápido, camina solo. Si quieres llegar lejos, camina acompañado”.*

Desde México y Chile
En Diciembre de 2012.

Andrés Hofmann
Álvaro V. Ramírez-Alujas
José Antonio Bojórquez Pereznieto